


University of California
Lux ex Tenebris.
Claus Spreckels Fund.



FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

DES MODES D'ACQUISITION DE L'USUFRUIT

DROIT FRANÇAIS

ÉTUDE SUR LES CONVENTIONS FINANCIÈRES

CONCLUES ENTRE L'ÉTAT
ET LES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Maurice THOVISTE

PARIS
L. LAROSE ET FORCEL
Libraires-Editeurs
22, RUE SOUFFLOT, 22

1886

THÈSE

POUR LE DOCTORAT


IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE
LUX VITAM
BAR-LE-DUC

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

DES

MODES D'ACQUISITION DE L'USUFRUIT

DROIT FRANÇAIS

ÉTUDE

SUR LES CONVENTIONS FINANCIÈRES

CONCLUES ENTRE L'ÉTAT

ET LES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera présenté et soutenu le Jeudi, 15 *Avril* 1886, *à deux heures de l'après-midi*

PAR

Maurice THOVISTE

Président : M. LYON-CAEN

Suffragants { MM. RATAUD, ALGLAVE } Professeurs; JOBBÉ-DUVAL, Agrégé



PARIS

L. LAROSE ET FORCEL

Libraires-Editeurs

22, RUE SOUFFLOT, 22

1886

DROIT ROMAIN.

DES

MODES D'ACQUISITION DE L'USUFRUIT.



INTRODUCTION.

En droit romain les servitudes qui peuvent grever le droit de propriété se divisent en servitudes prédiales et en servitudes personnelles. Les textes appellent les servitudes prédiales *servitutes prædiorum, servitutes rerum, servitutes in rem constitutæ,* et les servitudes personnelles *servitutes personarum, servitutes hominum, servitutes in personam constitutæ.* Le mot *servitus* est souvent employé seul, et il désigne plutôt alors la servitude prédiale.

Qu'elles soient prédiales ou personnelles, les servitudes sont toujours des droits réels qui restreignent le droit naturellement absolu du propriétaire sur sa chose, et cette restriction a lieu au profit d'un tiers. C'est en effet le propre de toute servitude de limiter le droit du propriétaire et d'attribuer à un tiers un droit qui ne lui appartenait pas. « Quis, posteaquam jus suum deminuit, alterius auxit » (L. 5, § 9, Dig., *De oper. novi nunc.*,

xxxix, 1). Le titulaire d'une servitude a le pouvoir d'accomplir certains actes sur la chose asservie (*jus faciendi* ou *jus habendi*) ou d'empêcher certains actes du propriétaire de cette chose (*jus prohibendi*). De son côté le propriétaire de la chose asservie devra supporter l'exercice de la servitude et s'abstenir lui-même de tout acte contraire au droit de servitude; mais, ce droit étant un droit réel, le propriétaire de la chose asservie ne sera jamais obligé à faire. « Servitutium non ea natura est ut aliquid faciat quis..., sed ut aliquid patiatur aut non faciat » (L. 15, § 1, Dig., *De servitutibus,* viii, 1). L'obligation de faire pourra néanmoins exister, mais comme simple obligation personnelle.

Les servitudes personnelles et les servitudes prédiales présentent entre elles de nombreuses différences, qu'il nous est utile d'indiquer, car elles nous promettront d'expliquer les différences que nous rencontrerons, en étudiant les modes d'acquisition de l'usufruit, entre l'établissement des servitudes personnelles et celui des servitudes prédiales.

1° L'objet sur lequel porte toute servitude est une chose; mais tandis que les servitudes personnelles appartiennent à des personnes, les servitudes prédiales appartiennent à des fonds; c'est au profit de fonds qu'elles sont constituées et l'on appelle fonds servant celui qui est grevé de la servitude, fonds dominant, celui au profit duquel elle existe. Le titulaire d'une servitude personnelle exerce son droit directement sur la chose asservie. Au contraire, celui qui exerce une servitude prédiale agit comme propriétaire du fonds dominant; ce fonds est le véritable titulaire de la servitude, et ce n'est que par son intermédiaire que le propriétaire en peut jouir.

2° De même qu'une servitude prédiale ne peut se concevoir sans un fonds, capable de l'acquérir; de même une servitude personnelle ne peut se concevoir sans une personne, *sine persona esse non potest.* Les jurisconsultes romains en ont conclu que l'esclave d'une hérédité jacente ne peut stipuler un usufruit ou toute autre servitude personnelle (L. 26, Dig., *De stip. serv.,* XLV, 3. — L. 61, § 1, Dig., *De adq. rer. dom.,* XLI, 1), tandis qu'il pourrait très bien stipuler une servitude prédiale. On admet les acquisitions de l'esclave héréditaire en vertu de la fiction *hereditas personam sustinet.* Il peut donc acquérir une servitude prédiale, car l'esclave n'est qu'un intermédiaire; il suffit qu'il y ait dans l'hérédité un fonds capable de l'acquérir; mais les servitudes personnelles nécessitent une personne capable de les acquérir immédiatement, et aucune fiction n'y peut suppléer.

3° Les servitudes prédiales, résultant de la situation de deux fonds, sont naturellement perpétuelles. Les servitudes personnelles sont au contraire toujours temporaires, et sauf les *operæ servi aut animalis,* elles s'éteignent toujours par la mort de leur titulaire.

4° Par suite de leur perpétuité les servitudes prédiales supposent une *causa perpetua,* c'est-à-dire, suivant la définition de M. Accarias, « un état de choses assez fixe et assez permanent pour que l'usage de la servitude soit assuré non-seulement dans le présent, mais encore dans l'avenir[1]. » Le caractère temporaire des servitudes personnelles exclut l'idée de toute cause perpétuelle.

5° Les servitudes prédiales, comme leur nom l'indique, ne peuvent porter que sur des immeubles. Les servitudes

(1) M. Accarias, *Précis de droit romain*, 4e édition, tom. I, p. 667.

personnelles, sauf le droit d'habitation, grèvent également les meubles et les immeubles.

6° Dans la division générale des choses en *res mancipi* et *res nec mancipi* les servitudes prédiales sont considérées comme *res mancipi*, si elles sont rurales. Les servitudes personnelles sont toujours *res nec mancipi*.

7° Les servitudes prédiales sont indivisibles. Parmi les servitudes personnelles l'usufruit est un droit divisible (L. 5, Dig., *De usufructu et quemadmodum quis utatur fruatur*, VII, 1).

Des quatre servitudes personnelles reconnues à Rome l'usufruit est la plus importante. C'est la seule qui soit d'un usage fréquent. Justinien définit l'usufruit dans ses *Institutes :* « Ususfructus est jus alienis rebus utendi fruendi, salva rerum substantia : est enim jus in corpore, quo sublato et ipsum tolli necesse est (pr., *De usufructu,* II, 4). Cette définition a donné lieu à diverses explications et les interprètes ne sont pas d'accord sur le sens des mots *salva rerum substantia*. Ces mots voudraient dire, pour les uns, que l'usufruit s'éteint par la perte de la chose; pour les autres, que l'usufruit ne peut exister sur des choses qui se consomment par le premier usage; pour d'autres enfin, que l'usufruitier doit conserver à la chose soumise à son droit sa forme actuelle, et que l'usufruit s'éteint si par le fait de l'usufruitier ou par un cas de force majeure la *res usufructuaria* se trouve modifiée ou transformée dans sa substance. Cette dernière explication paraît préférable, mais la controverse ne porte sur les mots, car toutes ces interprétations s'appuient sur une idée exacte.

Justinien dit dans sa définition que l'usufruit est un droit sur la chose d'autrui. Les textes le considèrent

tantôt comme un droit de servitude, *jus in re,* tantôt comme un droit de copropriété, *pars dominii.* C'est ainsi que certains textes appellent le titulaire d'un droit d'usufruit *dominus ususfructus* (L. 8 pr., Dig., *De rebus auct.,* XLII, 5), ou parlent du *dominium ususfructus* (L. 3 Dig., *Si usuf. pet.,* VII, 6). L'usufruitier ayant deux des attributs du droit de propriété, l'usage et la jouissance, on est porté à le considérer comme propriétaire pour partie; mais on est d'accord pour ne voir dans ces expressions qu'une habitude de langage, et pour considérer le droit d'usufruit comme un droit grevant la propriété d'autrui, et non comme un démembrement, comme un transfert à un tiers d'une partie des attributs contenus dans le droit de propriété. L'exercice des droits du propriétaire peut être paralysé par l'usufruit, mais il n'en est pas moins seul propriétaire. Ce qui le prouve, c'est qu'à l'extinction de l'usufruit, le droit d'user et de jouir revient de plein droit au propriétaire sans qu'il ait aucun acte d'acquisition à réaliser.

Dans sa seconde partie de sa définition, empruntée à Celsus (L. 2, Dig., *De usuf.,* VII, 1), Justinien dit que l'usufruit ne peut porter que sur les choses corporelles; il exclut toutes les choses incorporelles et celles qui se consomment par le premier usage.

En résumé on peut définir l'usufruit, un droit inaliénable, constitué au profit d'une personne déterminée, d'user et de jouir dans sa forme actuelle d'une chose corporelle, qui appartient à autrui et qui ne doit pas se consommer par le premier usage.

L'usufruitier a droit à l'usage de la chose et aux fruits qu'elle produit, mais il n'a pas droit aux produits. Il doit promettre de conserver et de restituer la chose, et sa

promesse doit être garantie par une caution. Son droit s'éteint toujours par sa mort. Établi en faveur d'une personne morale, l'usufruit est limité à une durée de cent ans (L. 56, Dig., *De usuf.,* VII, 1. — Loi 8, Dig., *De usu et usufructu,* XXXIII, 2), à moins que cette personne morale ne disparaisse; dans ce cas, l'usufruit s'éteint avec elle (L. 21, Dig., *Quibus mod. ususf.,* VII, 4). L'usufruit s'éteint aussi par les modes d'extinction ordinaires, par l'arrivée du terme, par la renonciation du titulaire. Il a en outre des modes d'extinction spéciaux : la consolidation ou la réunion de la nue-propriété à l'usufruit, la *mutatio rei* ou la transformation de la chose, le non-usage, et enfin la *capitis deminutio.* Supprimant la personnalité juridique, la *capitis deminutio* devait nécessairement supprimer les droits attachés à la personne.

Le droit d'usufruit, par suite de son caractère personnel, est inaliénable. L'usufruitier ne peut donc le transférer par aucun des modes d'acquisition qui constituent des droits réels. S'il voulait, par exemple, le céder *in jure,* il ne ferait acquérir aucun droit au cessionnaire, car à l'égard du propriétaire cette cession serait *res inter alios acta;* et l'usufruitier par *cessio in jure* n'aurait pu faire acquérir un droit au cessionnaire, puisqu'il n'est pas propriétaire. Il ne serait pas même engagé à fournir à ce cessionnaire la jouissance de son propre droit d'usufruit (L. 66, Dig., *De jure dotium,* XXIII, 3. — Inst., § 3, *De usuf.,* II, 4). Mais l'usufruitier, s'il ne peut céder son droit lui-même, peut en céder l'exercice. Il peut le rendre, le louer, le donner, l'hypothéquer; ses créanciers pourront le vendre (L. 8, pr., Dig., *De rebus auct.,* XLII, 5). Le droit ainsi vendu,

loué, donné, hypothéqué, n'est que le droit appartenant à l'usufruitier, et reste soumis à toutes les causes d'extinction qui se produiront dans la personne de l'usufruitier. L'acheteur, le donataire, le locataire, le créancier hypothécaire n'ont pas de droit réel. Ils n'ont que l'action née du contrat.

Nous avons cru devoir rappeler les principales règles de l'usufruit, avant de nous occuper de l'objet spécial de notre étude, *de l'acquisition de l'usufruit.*

L'acquisition d'un droit d'usufruit implique trois conditions : 1° une chose susceptible d'usufruit; 2° les mêmes conditions de capacité chez l'aliénateur et l'acquéreur que pour toute autre constitution de droit réel; 3° un mode régulier d'acquisition.

Nous avons déjà dit qu'il fallait une chose corporelle. Il faut en outre qu'elle soit dans le commerce.

Pour les règles de capacité, outre la capacité générale d'aliéner, il faut que l'aliénateur soit propriétaire *ex jure quiritium,* pour pouvoir constituer un droit d'usufruit reconnu par le droit civil. Le propriétaire qui n'a que la propriété bonitaire, le possesseur d'un fonds provincial, le titulaire d'un droit de superficie ou d'emphytéose ne purent constituer d'usufruit qu'après les réformes du préteur. Le propriétaire qui n'a qu'un droit révocable peut bien conférer un usufruit; mais l'usufruit ainsi constitué s'éteindra par la résolution du droit du constituant (L. 16, Dig., *Quib. mod. ususf.,* VII, 4. — L. 11, § 1, Dig., *Quemod. serv.,* VIII, 6). Celui qui acquiert le droit d'usufruit doit avoir la capacité d'acquérir. On peut acquérir par soi-même ou par les personnes que l'on a sous sa puissance. On peut donc acquérir l'usufruit par un esclave, par le fils de famille en puissance,

par la femme *in manu,* par l'homme libre *in mancipio* (L. 6, § 2, Dig., *De usuf.,* VII, 1. — *Fragmenta Vaticana,* § 51). Le peut-on par mandataire? Les Institutes (§ 5, *Per quas personas,* II, 9) disent qu'on peut acquérir la possession, et, par suite, la propriété par mandataire. Lorsque l'usufruit fut susceptible de quasi-possession, put-on l'acquérir par mandataire? C'est un point douteux, mais l'analogie admise entre la possession et la quasi-possession promet de croire que la solution affirmative dut être admise.

Lorsque l'on acquiert l'usufruit par une personne en puissance, sa durée n'est pas toujours la même. Le droit classique décidait que l'usufruit acquis par l'esclave ou le fils de famille reposait sur la tête du maître ou du père, s'il était établi entre-vifs, et qu'il reposait, au contraire, sur la tête de l'esclave ou du fils, quand il était constitué par acte de dernière volonté. Justinien décide que l'usufruit acquis par un esclave s'éteindrait toujours par la mort du maître, et qu'acquis par un fils de famille, il serait réputé constitué sur la tête du père et sur celle du fils, et ne s'éteindrait qu'avec le survivant (L. 17, Cod., *De usufructu,* III, 33).

En ce qui concerne l'acquisition de l'usufruit, on peut distinguer en droit romain, comme pour tout droit réel, les actes obligeant à le constituer et les actes constitutifs du droit ou modes d'acquisition. Tous les actes productifs d'obligations peuvent créer des créances d'usufruit. L'usufruit pourra donc être dû par suite de contrats, surtout par suite de vente ou de stipulation. Il pourra également être dû en vertu d'un quasi-contrat, tel que l'acquisition de l'hérédité ou le paiement de l'indû, et même en vertu d'un délit (L. 9, § 1, Dig., *De vi arm.,* XLIII, 16). Mais

nous n'avons pas à étudier ces obligations tendant à conférer un droit d'usufruit et donnant une créance d'usufruit. Nous supposons que toutes les conditions de capacité pour aliéner et pour acquérir sont remplies et que le droit réel d'usufruit peut être valablement créé. Dans ces conditions, comment pourra-t-on constituer l'usufruit? Et par quels modes? En d'autres termes, quels sont, parmi les modes d'acquisition reconnus par la législation romaine, ceux qui sont applicables à l'usufruit?

La législation romaine a varié sur cette question. D'abord le droit civil par sa conception de l'usufruit comme chose incorporelle, non susceptible de possession, restreint le nombre des modes d'acquisition applicables à l'usufruit, en excluant tous les modes d'acquisition ayant pour origine la possession. Puis le droit prétorien transforme la législation civile trop rigoureuse et, par l'admission de la quasi-possession de l'usufruit, il permet de créer, à côté du droit civil, un usufruit prétorien. Enfin Justinien réalise la fusion entre le droit civil et le droit prétorien.

Notre étude se divise naturellement en trois parties. Nous étudierons d'abord les modes d'acquisition de droit civil, puis les réformes du préteur, et enfin la législation de Justinien. Dans un dernier chapitre, nous examinerons une question qui se pose à l'époque du droit classique aussi bien que sous Justinien, la question de savoir si le simple consentement suffit pour créer un droit réel d'usufruit, et dans un appendice nous indiquerons les règles particulières du quasi-usufruit, c'est-à-dire de l'usufruit constitué sur des choses qui se consomment par le premier usage ou sur des choses incorporelles.

CHAPITRE PREMIER.

DES MODES D'ACQUISITION DU DROIT CIVIL.

L'usufruit, comme toute servitude, attribue à une personne une partie des avantages contenus dans le droit de propriété. En ce sens, il est exact de dire qu'il constitue un démembrement de la propriété. Pour établir un droit d'usufruit, il faudra donc se servir des modes d'acquisition admis pour le transfert de la propriété.

Les modes d'acquisition se divisent en modes d'acquisition à titre universel et modes d'acquisition à titre particulier. La nature même de l'usufruit, son caractère essentiellement viager, s'opposent à ce qu'il soit acquis par un mode à titre universel. Lorsque le patrimoine d'une personne, ayant un droit d'usufruit, est transmis à une autre personne, cette transmission ne peut se produire qu'à la suite d'un décès ou d'une *capitis deminutio*, et ce sont là deux événements qui ont éteint l'usufruit. Il ne peut donc être question, en ce qui concerne l'usufruit, que de modes d'acquisition à titre particulier.

Les modes d'acquisition à titre particulier sont l'occupation, la mancipation, l'*in jure cessio*, la tradition, l'usucapion, l'adjudication et la loi. Sous le nom d'acquisition par l'effet de la loi (*lege*), les Romains rangeaient plusieurs causes d'acquisition qui ne constituaient pas un mode spécial d'acquérir. C'est en vertu de la loi que le

possesseur de bonne foi gagne les fruits, que l'inventeur a la propriété totale ou partielle du trésor qu'il a découvert; on considère aussi comme une acquisition *lege* toutes les causes d'acquisition résultant des lois caducaires. Mais, au point de vue de l'usufruit, la seule cause d'acquisition *lege* que nous ayons à signaler, c'est le legs *per vindicationem*.

Tous ces modes d'acquisition ne sont pas également applicables à l'usufruit. Ils n'ont même pas toujours été applicables à la propriété. A l'origine, dans le droit romain primitif, on ne dut admettre le transfert de la propriété quiritaire, du *dominium ex jure quiritum,* que par les modes d'acquisition du droit civil. Après l'admission des modes du droit des gens comme moyen de transférer la propriété entre personnes n'ayant pas reçu la concession du *jus commercii,* on dut étendre aux citoyens et à ceux qui jouissaient du *jus commercii* l'usage de ces modes du droit des gens. Alors le *dominium ex jure quiritum* put être transmis par tous les modes d'acquisition pourvu que cette transmission eût lieu entre personnes ayant le *jus commercii* (Ulpien, *Reg.,* XIX, 4) et portât sur des choses susceptibles de propriété quiritaire.

Les servitudes et l'usufruit étant considérés comme des créations du droit civil, il fallait avoir la propriété quiritaire pour les constituer. De plus on ne pouvait les établir que par des modes du droit civil. Les textes écartent expressément les modes du droit des gens pour constituer l'usufruit : « Civili enim actione constitui potest, non traditione quæ juris gentium est » (*Frag. Vat.,* § 47).

L'usufruit, ne s'établissant que sur des choses sus-

ceptibles de propriété quiritaire, ne peut être établi sur les fonds provinciaux (Gaius, II, § 7). Le *dominium* de ces fonds appartient au peuple romain sous la République. Plus tard, sous l'empire, il appartient soit à l'empereur, soit au peuple, suivant que les fonds sont situés dans les provinces de l'empereur ou dans celles du peuple (Gaius, II, § 21). Néanmoins les fonds provinciaux sont susceptibles d'une véritable propriété privée; il est vrai que les particuliers n'en ont que la possession et la jouissance, comme nous le dit Gaius, mais leur droit équivaut en fait au droit de propriété, sauf l'impôt auquel ils sont assujettis et qui ne pèse pas sur les fonds italiques. La nature juridique du droit des détenteurs de fonds provinciaux ne permettait l'application à ces fonds que des modes d'acquisition du droit des gens, et ces modes ne pouvant en droit civil constituer d'usufruit, l'établissement d'un usufruit sur ces fonds se trouvait impossible. Gaius constate cette impossibilité dans ses Commentaires (II, § 31) et il nous apprend que l'on y suppléait au moyen de pactes et de stipulations. Nous aurons plus loin à revenir sur ce procédé et nous examinerons alors la nature du droit qu'il permettait de créer. Ce n'était que relativement aux immeubles que la constitution de l'usufruit était impossible dans les provinces. Les meubles furent toujours susceptibles d'usufruit, même dans les provinces (Gaius, II, § 32).

Quelques cités provinciales reçurent des empereurs la concession du *jus italicum*. Cette concession permettait dans les cités de créer de véritables droits d'usufruit sur les immeubles. Mais nous devons dire que ces cités étaient rares, et qu'en Gaule par exemple, Lyon et Vienne

avaient seuls reçu la concession du *jus italicum* (L. 8, § 1, Dig., *De censibus,* L. 15).

Un autre motif devait encore, dans le droit civil romain, faire écarter pour l'usufruit certains des modes d'acquisition applicables à la propriété. Plusieurs de ces modes impliquent chez l'acquéreur la possession de la chose, c'est-à-dire la détention matérielle de cette chose avec l'intention de s'en comporter comme propriétaire. L'usufruit, comme toute servitude établie sur la chose d'autrui, ne fut pas reconnu par les Romains comme susceptible de possession, et, par suite, on fut amené à écarter comme modes d'acquérir l'usufruit tous les modes d'acquisition qui avaient pour base la possession.

Comment les Romains arrivèrent-ils à repousser la possession en ce qui concerne l'usufruit? Cela s'explique par la division établie par les jurisconsultes romains pour les choses en choses corporelles et choses incorporelles. Les choses corporelles sont celles qui, par leur nature, sont susceptibles d'être touchées, *quæ sui natura tangi possunt* (Inst., § 1, *De reb. incorp.,* II, 2). Les choses incorporelles, au contraire, sont celles qui ne peuvent être touchées. Partant de cette définition, les Romains rangèrent dans les choses corporelles les fonds de terre, les esclaves, les vêtements, l'or, l'argent, et dans les choses incorporelles, les droits appréciables en argent (autres que la propriété) que l'on a sur les choses comme l'hérédité, l'usufruit, l'usage, les créances, les servitudes. Ils exclurent ainsi le droit de propriété des choses incorporelles et le considérèrent comme une chose corporelle.

C'est une erreur d'analyse qui s'explique par la di-

vision admise pour les choses et par une habitude de langage. Au lieu de faire porter leur division sur les droits que nous avons sur les choses, les Romains la firent porter sur les choses elles-mêmes. Une analyse exacte appliquée aux droits leur eût montré que tous les droits sont incorporels, que les choses ne changent pas de nature suivant le droit que nous avons sur elles, qu'elles restent toujours tangibles et qu'en ce sens elles sont toutes corporelles. Mais, en faisant porter leur division sur les choses elles-mêmes, les Romains furent trompés par cette habitude de langage qui nous fait dire : « J'ai telle chose; telle chose m'appartient; *quæ res est mea;* » au lieu de : « J'ai un droit de propriété sur telle chose; *hujus rei dominium meum est.* » Au lieu de s'exprimer comme pour un droit de propriété, le titulaire d'un droit d'usufruit, d'usage ou de tout autre droit désigne le droit qu'il a sur la chose : « Usufructus servi meus est; jus utendi fruendi servo meum est. » Cette différence d'expression apparaît également dans les actions intentées pour réclamer en justice les droits contestés et dans la formule délivrée par le magistrat. Tandis que la formule pour une action en revendication de la propriété sera : « Si paret illum fundum Auli Agerii ex jure quiritium esse...; » la formule pour une action confessoire tendant à faire reconnaître un droit d'usufruit sera ainsi délivrée : « Si paret Aulo Agerio jus esse illo fundo utendi fruendi... » Cette habitude de langage se justifie, car le droit de propriété crée un rapport plus intime que tout autre droit entre la chose, objet du droit, et le titulaire du droit. Comme le dit M. Pellat, le droit de propriété, « attribuant au propriétaire toute l'utilité de la chose, la lui rend tellement propre que le droit

semble se confondre avec la chose, objet du droit (1). » Néanmoins, ce fut cette habitude de langage qui conduisit les Romains à une analyse inexacte du droit de propriété et le leur fit considérer comme corporel (2).

La nature de la possession, combinée avec la division des choses que nous venons de rappeler, amena les Romains à exclure la possession pour les choses incorporelles. La possession est pour eux la manifestation du droit de propriété. Elle implique deux éléments : le *corpus,* ou la détention matérielle, et l'*animus,* ou l'intention de se comporter comme propriétaire. Ces deux éléments ne peuvent se rencontrer que pour les choses corporelles; aussi les Romains en admettent-ils la possession : *Possideri autem quæ sunt corporalia,* nous dit le jurisconsulte Paul (L. 3, pr., Dig., *De adq. rer. dom.,* XLI, 2). L'élément matériel de la possession, le *corpus,* ne peut exister pour les choses incorporelles qui, par leur définition même, n'ont pas de corps. Les Romains n'admirent donc pas que la possession, avec les protections qu'elle comportait, fût applicable aux choses incorporelles : *Nec possideri intelligitur jus incorporale* (L. 4, § 27, Dig., *De usurp. et usucap.,* XLI, 3). L'usufruitier ne peut donc pas posséder son droit au sens civil du mot. En cela, les Romains aboutissent à une conséquence exacte du caractère de la possession. L'usufruitier n'a pas l'*animus.* Il ne se considère pas comme propriétaire, puisqu'il reconnaît le

(1) Pellat, *Propriété et usufruit,* pag. 5.

(2) Malgré cette habitude de langage, les Romains désignent parfois formellement le droit de propriété. Ainsi nous trouvons dans divers textes : Domitium apud mulierem est fundi (L. 78, § 2, Dig., *De jure dot.,* XXIII, 3). Prædiorum Dominium transtulit (*Frag. Vat.,* § 263). Fundi proprietatem mancipaverint (*Frag. Vat.,* § 80). Dominus proprietatis (Gaius, II, § 30).

droit du nu-propriétaire. Sa possession est donc précaire. Il ne possède qu'un droit sur la chose, et c'est le nu-propriétaire qui a la possession civile.

S'ils ne pouvaient appliquer aux choses incorporelles la possession civile telle que la théorie l'avait établie, les Romains auraient dû établir une possession spéciale pour ces droits, possession se manifestant par les actes qui constituent l'exercice de ces droits. Une telle possession se comprend surtout pour le droit d'usufruit, car l'usufruitier a la détention matérielle de la chose, et l'exercice de son droit implique les mêmes actes que l'exercice du droit de propriété. On peut même dire que l'usufruit est un véritable droit de propriété, limité au *jus utendi fruendi* et exclusif du *jus abutendi.* Mais les jurisconsultes romains n'ont pas admis cette possession de l'usufruit; par suite, ils durent exclure, en ce qui concerne l'établissement de l'usufruit, les modes d'acquisition basés sur la possession.

Nous pouvons maintenant voir quels sont, parmi les modes d'acquisition, ceux qui étaient applicables à l'usufruit, mais auparavant, nous ferons deux observations.

On a parfois ajouté aux sept modes d'acquisition un huitième mode résultant de la concession faite par l'État à des particuliers. L'État abandonnait à l'armée une partie des prises de guerre ou les faisait vendre publiquement. Il vendait aussi les biens qui pouvaient lui être dévolus d'une manière quelconque. Cette vente s'appelait *sectio,* et Gaius nous apprend (IV, § 146), que l'acheteur de ces biens a un interdit spécial, appelé *sectorium.* Ce mode d'acquisition, résultant d'une concession de l'État, transfère la propriété quiritaire; mais il n'est pas applicable à l'usufruit, car il est difficile de concevoir que l'État con-

cède gratuitement ou fasse vendre l'usufruit de biens pris sur l'ennemi ou qui lui sont dévolus d'une manière quelconque.

L'établissement d'un droit d'usufruit peut se réaliser par deux procédés différents. D'abord l'usufruit peut faire l'objet d'un transfert direct; c'est ce qui arrive quand une personne s'engage à constituer un usufruit sur un fonds dont elle est propriétaire et exécute cette obligation par un mode translatif, ou bien quand le juge attribue dans une adjudication à un des copartageants l'usufruit d'un fonds compris dans l'action en partage. Le transfert de l'usufruit a encore lieu lorsqu'un testateur lègue à une personne l'usufruit d'un fonds, ou lorsqu'il oblige son héritier à constituer un usufruit au profit d'un tiers et que l'héritier exécute son obligation par un mode de constitution entre-vifs. Dans tous ces cas, il y a une véritable translation d'usufruit et l'on dit alors que l'usufruit est constitué par *translatio* ou par *datio*.

Mais on conçoit une autre manière de réaliser une constitution d'usufruit. Le propriétaire peut aliéner sa chose en se réservant sur elle un droit d'usufruit. De même, un testateur peut léguer la nue-propriété d'un de ses biens et réserver ainsi tacitement l'usufruit à son héritier. Dans ces hypothèses, il n'y a plus un véritable transfert d'usufruit; l'usufruit se trouve établi comme droit distinct, au moyen de cette réserve faite par l'aliénateur. Les textes disent alors qu'il y a déduction de l'usufruit. Le même procédé est applicable pour les servitudes prédiales, quand un propriétaire, ayant deux fonds voisins, en aliène un et le grève d'une servitude au profit de celui qu'il conserve. Les textes, soit à pro-

pos des servitudes prédiales, soit à propos de l'usufruit, désignent cette réserve sous les noms de ***deductio, distractio, retentio ususfructus*** ou ***servitutis***. Ils disent aussi ***excipere usumfructum*** ou ***servitutem***.

En étudiant les différents modes d'acquisition, nous aurons donc à rechercher s'ils comportent aussi bien la ***translatio*** que la ***deductio*** de l'usufruit.

§ I. *De l'occupation.*

L'occupation est un mode originaire d'acquérir la propriété. Elle se fonde sur une prise de possession qui s'exerce sur une chose n'appartenant à personne et susceptible d'être appropriée. L'usufruit, chose incorporelle, n'étant pas susceptible de possession, ne peut donc être acquis par occupation. Du reste, il est assez difficile de concevoir l'acquisition d'une servitude, et spécialement d'un usufruit sur une chose sans maître. Les servitudes grèvent le droit du propriétaire; pour qu'elles existent, il faut d'abord une chose appropriée. Celui qui s'empare d'une ***res nullius*** ne saurait restreindre son droit à l'usufruit.

On a en outre fait remarquer que l'occupation ne pouvait produire aucun effet pour l'acquisition de l'usufruit, car l'usufruit est un droit créé par le droit civil, et l'occupation est un mode d'acquisition du droit des gens. Il y avait là une nouvelle raison d'écarter l'occupation, quand la propriété ne se transmettait que par des modes civils. Mais, dès qu'elle put être transmise par des modes du droit des gens, l'occupation eût été possible, si la nature de ce mode d'acquisition n'eût pas obligé à l'écarter comme inapplicable à l'usufruit.

§ II. *De la tradition.*

La tradition consiste dans la translation de la possession. Elle transfère la propriété si le *tradens* est propriétaire et si les deux parties ont eu l'intention, le *tradens*, d'aliéner, l'*accipiens*, d'acquérir. Mais ce transfert de la possession n'étant possible que pour les choses corporelles, l'usufruit, chose incorporelle, n'est pas susceptible de tradition. *Incorporales res traditionem non recipere manifestum est*, dit Gaius (II, § 28).

La *deductio* de l'usufruit peut-elle avoir lieu dans une tradition? Rationnellement, elle se comprend très bien. On pourrait dire que la tradition ne porte que sur le fonds *deducto usufructu;* et que l'usufruit réservé reste au propriétaire. Cependant cette réserve est impossible. Paul le dit expressément : « In re nec mancipi per traditionem deduci ususfructus non potest; nec in homine, si peregrino datur : civili enim actione constitui potest, non traditione quæ juris gentium est » (*Frag. Vat.*, § 47).

D'autres textes, il est vrai, paraissent permettre la *deductio* de l'usufruit dans une tradition. Nous citerons en ce sens deux textes. Le premier est de Pomponius : « Si quis unas ædes, quas solas habet, vel fundum tradit, excipere potest id, quod personæ, non prædii est, veluti usum et usumfructum » (L. 32, Dig., *De usuf.*, VII, 1). Le second est d'Africain : « Fundum, cujus ususfructus Attii erat, mihi vendidisti, nec dixisti usumfructum Attii esse : hunc ego Mævio deducto usufructu tradidi : Attio capite minuto, non ad me, sed ad proprietatem usumfructum redire ait » (L. 46, pr., Dig., *De evict.*, XXI, 2). Les deux textes admettent la déduction de l'usufruit dans une tradition. Mais ils ont été interpolés par Justinien.

Ils ne sauraient annuler l'autorité du texte de Paul qui nous est arrivé directement par les *Fragments du Vatican,* tandis que ces deux textes nous sont arrivés par la compilation de Justinien. Du reste, tous les textes du Digeste qui parlent soit de la tradition de l'usufruit, soit de la réserve de l'usufruit dans une tradition, se rapportent à la quasi-tradition de l'usufruit qui fut admise plus tard par le droit prétorien, ou bien ils ont été interpolés par Justinien. Comme sous ce prince, la quasi-tradition avait en notre matière remplacé l'*in jure cessio* et la mancipation, les auteurs du Digeste ont retranché *in jure* quand le texte original portait *in jure cessio,* ou bien ils ont substitué aux mots *mancipatio* ou *in jure cessio* le mot *traditio* ou *quasi-traditio*. Pour un texte d'Ulpien qui forme la loi 3, § 1 au Digeste, *De usuf. adcresc.,* VII, 2, la preuve d'une interpolation nous est fournie par le texte original inséré dans les *Fragments du Vatican* (§ 80). Le texte portait : « Si duo fundi domini, deducto usufructu proprietatem mancipaverint, » et Justinien a substitué *tradiderint* à *mancipaverint*.

Pourquoi cette impossibilité en droit civil de réserver l'usufruit dans une tradition? M. Accarias, étendant par analogie le texte de Paul aux servitudes prédiales, pense qu'il faut probablement chercher le motif de cette rigueur « dans cette idée que les servitudes, tant réelles que personnelles, étant des créations du droit civil, ne doivent pas pouvoir s'établir par un pacte adjoint à un mode d'aliénation du droit des gens [1]. » Cette explication nous semble contestable. Elle revient à dire qu'un mode d'aliénation du droit des gens ne peut transférer un droit

(1) *Droit romain,* 4e édition, t. I, p. 681, note 2.

civil. Elle eût été vraie à l'origine du droit romain, quand les modes d'aliénation du droit civil transféraient seuls le *dominium ex jure quiritium*. Mais plus tard les modes du droit des gens, admis d'abord pour les pérégrins seuls, purent être employés par les citoyens et transférer la propriété quiritaire. C'est ainsi qu'entre citoyens la tradition transférait le *dominium*. Elle eût donc pu servir à transférer l'usufruit, si l'usufruit n'avait pas été considéré comme une chose incorporelle non susceptible de possession et, par suite, de tradition. Mais alors comment expliquer l'impossibilité de la déduction? Probablement les Romains, analysant cette réserve d'usufruit, y virent deux traditions, l'une portant sur le fonds entier qui est livré libre de toute servitude, *optimus maximus,* l'autre portant sur l'usufruit qui est rétrocédé immédiatement par l'*accipiens* au *tradens*. La nature de l'usufruit s'oppose à cette seconde tradition, et c'est pour cela que les Romains écartèrent la *deductio* de l'usufruit dans la tradition.

On peut contester notre explication en se fondant sur un passage de Gaius qui dit, à propos de la réserve de l'usufruit dans une mancipation : « Non ipse ususfructus mancipatur, sed cum in mancipanda proprietate deducatur, eo fit ut apud alium ususfructus, apud alium proprietas sit (II, § 33). » De même, pourrait-on dire pour la tradition, ce n'est pas l'usufruit qui est livré. Néanmoins cette analyse de la tradition avec réserve d'usufruit en deux traditions distinctes nous paraît la seule qui permette d'expliquer l'impossibilité de la réserve de l'usufruit dans une tradition. Ce qui nous prouve en outre que l'impossibilité de la réserve dans une tradition tient à ce que la tradition est inapplicable à l'usufruit, c'est que l'usufruit put être réservé par tradition dès que le droit pré-

torien admit la quasi-possession et la quasi-tradition des servitudes. C'est donc que cette impossibilité tenait à l'exclusion de la tradition comme mode d'acquérir les servitudes.

§ III. *De la mancipation.*

La mancipation est un mode civil d'acquisition qui a lieu sous la forme d'une vente fictive. Elle ne s'applique qu'aux *res mancipi* (Ulpien, *Reg.*, XIX, 3). L'usufruit étant une *res nec mancipi*, la mancipation est impossible pour le transférer (*Frag. Vat.*, § 47). Les servitudes rurales, au contraire, étant considérées comme *res mancipi*, peuvent être aliénées par mancipation.

Mais la déduction de l'usufruit est possible dans une mancipation. Paul nous l'apprend dans les *Fragments du Vatican :* « Per mancipationem deduci ususfructus potest, non etiam transferri » (§ 47). Gaius, dans un passage que nous avons cité à propos de la tradition (II, § 33), justifie cette possibilité de la déduction de l'usufruit en disant que ce n'est pas l'usufruit qui est mancipé : « Non enim ipse ususfructus mancipatur, sed cum in mancipanda proprietate deducatur, eo fit ut apud alium ususfructus, apud alium proprietas sit. »

La réserve de l'usufruit doit se faire dans la mancipation même. Si les parties sont convenues lors d'une mancipation de réserver l'usufruit, leur convention doit être mentionnée dans la mancipation. Il y a là un pacte qui restreint les effets de la mancipation et il n'est valable que s'il est adjoint *in continenti* à la mancipation. Cette nécessité de la mention de la réserve d'usufruit dans la mancipation même est prouvée par un texte de

Marcien. Il est question d'une servitude prédiale dans ce texte; mais il est applicable par analogie à l'usufruit : « Si binarium ædium dominus dixisset eas quas venderet, servas fore, sed in traditione non fecisset mentionem servitutis, vel ex vendito agere potest, vel incertum condicere, ut servitus imponatur » (L. 35, Dig., *De servit. præd. urb.*, VIII, 2). Justinien a substitué *traditione* à *mancipatione* ou *in jure cessione*, qui devaient se trouver dans le texte original. Faute de la mention de la réserve dans la tradition même, la propriété entière est transférée, et le propriétaire n'a qu'une action personnelle pour obtenir la constitution de la servitude.

Nous avons dit que l'usufruit ne pouvait être établi *per translationem* au moyen d'une mancipation; mais les Romains arrivaient à se servir de la mancipation pour constituer l'usufruit au moyen d'un détour que nous rapportent les *Fragments du Vatican* (§ 51). Ce texte dit que l'usufruit peut être acquis par les personnes que l'on a sous sa puissance; mais tous les modes ne sont pas possibles par ce moyen, et le texte ajoute : « Per mancipationem ita potest (constitui ususfructus), ut nos proprietam quæ illis (quos in potestate habemus) mancipio data sit, deducto usufructu remancipemus. » Le texte suppose l'acquisition par l'intermédiaire d'une personne en puissance; mais ce n'est évidemment pas là un élément essentiel. On peut donc constituer un usufruit par une double mancipation. Celui qui veut donner à un tiers un droit d'usufruit sur sa chose la mancipe d'abord au futur usufruitier et celui-ci la remancipe au propriétaire, mais *deducto usufructu.* Ce procédé ne sera néanmoins pas toujours applicable, car il suppose l'usufruit sur une chose *mancipi.*

§ IV. *De l'in* JURE CESSIO.

L'*in jure cessio* est un mode civil d'acquisition, qui revêt la forme d'un procès fictif entre l'aliénateur et l'acquéreur. Le magistrat n'intervient que pour constater l'intention des parties. Il est applicable aux choses *nec mancipi* aussi bien qu'aux choses *mancipi* (Ulpien, *Reg.*, XIX, § 9). Il est donc applicable à l'usufruit (Ulpien, *Reg.*, XIX, § 11) Gaius (II, § 24) décrit le procédé employé pour l'*in jure cessio.* L'aliénateur et l'acquéreur se rendent devant le magistrat, qui est le préteur ou le président de la province. L'acquéreur affirme son droit sur la chose. Gaius donne la formule employée par l'acquéreur quand les parties veulent réaliser un transfert de propriété. Pour l'usufruit, la formule devait être ainsi conçue : *Hoc ego fundo jus utendi fruendi ex Jure quiritium meum esse aio.* Après cette revendication, le magistrat demande à l'aliénateur s'il conteste le droit affirmé par l'acquéreur. Il répond négativement ou se tait, et le magistrat déclare l'acquéreur propriétaire du droit qu'il revendique. Cette déclaration du magistrat (*addictio*) transfère la propriété de l'usufruit à l'acquéreur. L'*in jure cessio* est, on le voit, le simulacre de l'action confessoire.

Gaius exige la présence de la chose, car d'après la description qu'il fait de l'*in jure cessio,* le revendiquant doit tenir la chose. La nature corporelle de l'usufruit et des servitudes s'opposant à cette appréhension de la chose, on doit y suppléer par un symbole quelconque dont les textes ne parlent pas.

L'*in jure cessio* s'appliquait surtout en matière de servitudes réelles ou personnelles. Pour le transport de la



propriété on préférait se servir de la tradition ou de la mancipation, qui n'exigeaient pas le déplacement nécessité par l'*in jure cessio* pour se rendre devant le préteur ou le président de la province (Gaius, II, § 25). Les servitudes au contraire, n'étant susceptibles ni de tradition ni de mancipation (à l'exception des servitudes rurales), l'*in jure cessio* était le seul mode volontaire pour les constituer entre-vifs. « Ususfructus in jure cessionem tantum recipit » (Gaius, II, § 30). La déduction de l'usufruit étant possible par mancipation, on devait se servir de l'*in jure cessio* pour constituer l'usufruit *per translationem,* et on devait employer de préférence la mancipation pour le constituer *per deductionem,* car ce dernier mode évite le déplacement des parties pour aller devant le magistrat.

L'usufruit peut être établi par *in jure cessio* aussi bien au moyen de la déduction que de la translation. « Per in jure cessionem et deduci et dari potest » (*Frag. Vat.,* § 47).

L'usufruit ne pouvant être acquis entre-vifs que par *in jure cessio,* il en résulte que les personnes, qui ne peuvent pas figurer dans l'*in jure cessio,* ne pourront acquérir l'usufruit entre-vifs. L'*in jure cessio* est un procès fictif; il faut donc la capacité d'ester en justice pour y figurer. Les personnes *alieni juris,* ne pouvant ester en justice, sont incapables d'aquérir l'usufruit entre-vifs. On ne peut donc pas acquérir entre-vifs l'usufruit par les personnes que l'on a sous sa puissance, à moins de se servir d'une double mancipation (*Frag. Vat.*, § 51). C'est ce que dit Gaius : « In summa seiendum est, iis qui in potestate, manu mancipiove sunt, nihil in jure cedi posse : Cum enim istarum personarum nihil suum esse possit, Conveniens est scilicet ut nihil suum esse in jure vindicare pos-

sint » (II, § 96). Le motif allégué par Gaius n'est pas absolument exact. Les personnes *alieni juris* peuvent bien affirmer un droit de propriété sur une chose puisqu'elles peuvent acquérir par mancipation (Gaius, II, § 87) et que pour cela elles sont obligées d'affirmer un droit de propriété. En affirmant leur droit de propriété, les personnes *alieni juris* affirment le droit de propriété qui appartient à celui pour qui elles acquièrent et qu'elles représentent. « Ei qui jure tuo subjectus est si stipulatus sis, tibi adquiris : quia vox tua tanquam filii sit, sicuti filii vox tanquam tua intelligitur in iis rebus quæ tibi adquiri possunt » § 4 (*in fine,* Inst., *De inut. stip.,* XIX, 4). Si elles ne peuvent affirmer en justice un droit de propriété sur une chose, ce n'est donc pas, comme dit Gaius, parce qu'elles ne possèdent rien personnellement, c'est parce qu'elles ne peuvent figurer en justice.

S'il est exact que les personnes *alieni juris* ne peuvent figurer en justice, on ne pourrait pas non plus aliéner un usufruit par *cessio in jure* par les personnes que l'on a sous sa puissance. Cependant M. Accarias se fonde sur deux textes (LL. 10 et 22, Dig., *De manum vindicta,* XL, 2) pour admettre que le fils de famille peut, s'il est autorisé par son père, céder un droit *in jure* pour le compte de son père.

Les femmes, étant en tutelle perpétuelle, ne peuvent faire certains actes sans l'autorisation de leur tuteur. Elles ne peuvent par exemple figurer en justice et par suite faire une *in jure cessio* sans cette autorisation (Ulpien, *Reg.,* XI, § 27). Elles ne peuvent donc constituer un usufruit par *in jure cessio* sans y être autorisées. C'est ce que dit Paul. « Tametsi usufructus fundi mancipi non sit, tamen sine auctoritate tutoris alienare eum mulier

non potest, cum aliter quam in jure cedendo id facere non possit, nec in jure cessio sine tutoris auctoritate fieri possit » (*Frag. Vat.*, § 45). La femme a le droit d'aliéner seule les choses *nec mancipi;* l'usufruit est bien une chose *nec mancipi;* mais, comme la femme ne peut le constituer que par *in jure cessio*, et qu'il lui faut l'autorisation de son tuteur pour figurer dans une *in jure cessio*, il s'ensuit qu'elle ne peut constituer un usufruit sans autorisation. — La nécessité de l'autorisation du tuteur pour permettre à la femme de figurer dans l'*in jure cessio*, l'oblige aussi à avoir cette autorisation pour acquérir un usufruit.

§ V. *De l'usucapion.*

L'usucapion est un mode civil d'acquisition qui fait acquérir la propriété quiritaire par une possession d'un an pour les meubles et de deux ans pour les immeubles, quand une chose est livrée *a non domino* à un possesseur de bonne foi ou quand la tradition n'a pu faire acquérir à l'*accipiens* que la propriété bonitaire. Étant fondée sur la possession, l'usucapion est inapplicable à l'usufruit.

Plusieurs textes constatent l'impossibilité d'usucaper les servitudes et notamment l'usufruit.

« Incorporales res traditionem et usucapionem non recipere manifestum est » (Gaius, L. 43, § 1, Dig., *De adq. rer. dom.*, XLI, 1).

« Ususfructus usucapi non potest » (Papinien, L. 44, § 5, Dig., *De usurp. et usuc.*, XLI, 3).

« Hoc jure utimur ut servitutes per se nusquam longo tempore capi possint, cum ædificiis possint » (Ulpien, L. 10, § 1, Dig., *eod. tit.*, XLI, 3). On interprète cette loi de plusieurs manières. On peut dire que Justinien l'a interpo-

lée, et a substitué *longo tempore capi*, à *usucapi*. Mais on peut tout aussi bien dire que les servitudes ne peuvent être prescrites par elles-mêmes, sans un fonds pour les acquérir, et cette seconde interprétation resterait vraie, même après l'admission de la *longi temporis præscriptio* en matière de servitudes.

Une autre loi de Paul, la loi 4, § 29, Dig., *eod. tit.*, XLI, 3, constate également l'impossibilité d'usucaper les servitudes. Cette loi est ainsi conçue : « Libertatem servitutium usucapi posse verius est : quia eam usucapionem sustulit lex Scribonia, quæ servitutem constituebat; non etiam eam, quæ libertatem præstat sublata servitute. Itaque, si, cum tibi servitutem deberem, ne mihi puta liceret altius ædificare, et per statutum tempus ædificatum habuero : sublata erit servitus. » Cette loi de Paul constate que la prescription peut éteindre les servitudes soit par le non-usage, soit parce que l'on a appelé l'*usucapio libertatis*. Cette *usucapio libertatis* ne se conçoit guère que pour les servitudes prédiales. Mais l'acquisition d'une servitude soit réelle soit personnelle, par usucapion, est déclarée impossible par cette loi.

Le texte que nous venons de citer nous apprend que l'usucapion des servitudes a été possible, et que c'est une loi *Scribonia* qui l'a supprimée. Comme la loi *Scribonia* n'est mentionnée que dans le texte de Paul, quelques auteurs ont cru pouvoir en nier l'existence; mais il n'y a aucune raison pour révoquer en doute l'affirmation de Paul, et il est difficile d'y voir une interpolation. On s'accorde généralement pour fixer la date de cette loi au commencement du VIIIe siècle, vers l'an 720 de Rome, sous le consulat de L. Scribonius Libo et de Marc-Antoine. On a aussi discuté sur l'étendue de la prohibition

de cette loi. On a voulu la restreindre aux servitudes urbaines, et pour cela on s'est appuyé sur un autre texte de Paul (L. 14, pr., Dig., *De serv.,* VIII, 1) qui déclare que les servitudes rurales ne peuvent être usucapées parce qu'elles ne sont pas susceptibles d'une possession certaine et continue; mais la même observation est étendue par Paul à la fin du texte aux servitudes urbaines. Les servitudes rurales pouvaient, du reste, être usucapées à l'époque de Cicéron, qui dit dans son plaidoyer *Pro Cæcina,* § 26 : « Fundus a patre relinqui potest, at usucapio fundi, hoc est finis sollicitudinis et periculi litium, non a patre relinquitur, sed a legibus. Aquæductus, haustus, iter, actus, a patri; sed rata auctoritas harum rerum omnium in jure civili sumitur. » La loi *Scribonia,* postérieure à Cicéron, si on la place en 720, a dû supprimer aussi bien l'usucapion des servitudes urbaines que celles des servitudes rurales. S'appliquait-elle également à l'usufruit? Le texte de Paul semble ne s'appliquer qu'aux servitudes prédiales. Cependant les motifs qui avaient pu décider les jurisconsultes romains à admettre l'usucapion des servitudes prédiales devaient aussi bien s'appliquer à l'usufruit qui est, de toutes les servitudes réelles ou personnelles, celle dont l'exercice se manifeste par les actes de possession les plus certains et les plus continus. Elle devait donc être admise avant la loi *Scribonia,* et il est probable que cette loi a dû la supprimer.

Il nous est facile, avec nos idées modernes sur la possession des servitudes, d'expliquer l'admission de la prescription des servitudes; mais on ne peut guère comprendre les motifs qui ont fait admettre cette prescription aux Romains, si leur théorie de la possesssion des choses

corporelles coexistait avec cette prescription, et il n'est pas plus facile de trouver les raisons qui ont déterminé la loi *Scribonia*. Du reste, toute cette matière est pleine d'obscurité, faute de textes, et l'on ne pourrait se livrer qu'à des conjectures. La plus vraisemblable serait de supposer que la possession des choses corporelles était originairement possible; on expliquerait ainsi la possibilité de l'usucapion, car on ne peut concevoir l'usucapion sans possession, et cependant c'est ce qui aurait eu lieu si avant la loi *Scribonia* les choses incorporelles n'étaient pas susceptibles de possession.

§ VI. *De l'adjudication.*

L'adjudication est une attribution de propriété faite par le juge. En principe, le juge n'a qu'à rechercher quel est le propriétaire; mais dans l'adjudication il a le pouvoir de transférer la propriété. Ce pouvoir ne lui est accordé que dans les actions ayant pour but de faire cesser l'indivision et dans l'action en bornage. Des propriétaires indivis, ne pouvant s'entendre pour partager à l'amiable leurs biens communs, introduisent une demande en partage devant le magistrat. Celui-ci les renvoie devant un juge et, par une partie de la formule qu'il délivre aux parties, par l'*adjudicatio,* il donne au juge le pouvoir de transférer la propriété. Ulpien (*Reg.*, XIX, § 16) nous apprend que l'adjudication est possible dans trois actions : 1° dans l'action *communi dividendo* accordée aux copropriétaires qui sont dans l'indivision pour une cause quelconque; 2° dans l'action *familiæ erscisc*u*ndæ* donnée entre cohéritiers; 3° dans l'action *finium regundorum* entre propriétaires voisins. Les deux premières actions

sont seules des actions en partage. Dans l'action *finium regundorum*, c'est un propriétaire qui demande le bornage entre sa propriété et celle de son voisin. Cette action n'implique pas nécessairement un transfert de propriété, et le juge n'aura à prononcer d'adjudication que dans le cas où il serait utile de modifier les limites de la propriété. On ne peut donc concevoir l'établissement d'un usufruit par le juge dans cette action. Mais dans les deux actions *familiæ ersciscundæ* et *communi dividendo*, l'établissement d'un usufruit par le juge est possible (*Frag. Vat.*, § 47).

Lorsque les propriétaires indivis sont envoyés devant le juge à la suite d'une demande en partage, le juge a les pouvoirs les plus étendus pour effectuer le partage. S'il y a plusieurs biens, le juge en attribue une partie à l'un des copartageants, et le reste à l'autre. S'il n'y a qu'un fonds et si ce fonds est facilement partageable, le juge le divisera entre les copartageants et condamnera celui qui en aura la plus forte part à payer à l'autre une soulte. Si le partage est impossible, le fonds sera adjugé entièrement à l'un, et l'adjudicataire devra payer à son copartageant la moitié de sa valeur (§ 5, Inst., *De off. jud.*, IV, 17). Le juge peut même, d'après un rescrit d'Alexandre Sévère, liciter le fonds et l'adjuger à un étranger : « Ad licitationem nonnunquam extraneo emptore admisso, maxime si se non sufficere ad justa pretia alter ex sociis sua pecunia vincere vilius licitantem profiteatur » (L. 3, Cod., *Com. div.*, III, 37). Il était donc assez naturel d'admettre, pour faciliter le partage entre propriétaires indivis, la division du droit de propriété en deux droits distincts, la nue-propriété et l'usufruit. Cette division peut même présenter certains avantages, par

exemple, si l'un des copartageants est riche et l'autre pauvre. On arrivera par ce procédé à la constitution d'une rente viagère au profit du copartageant pauvre. On a, en outre, justement fait remarquer que ce procédé permettait de protéger les prodigues et les mauvais administrateurs; la propriété est, en effet, plus facile à aliéner et à hypothéquer qu'un droit d'usufruit ou de nue-propriété.

Plusieurs textes constatent la possibilité pour le magistrat d'adjuger l'usufruit séparément. Nous avons déjà mentionné le texte de Paul : « Potest constitui (ususfructus) et familiæ erciscundæ vel communi dividundo judicio legitimo » (*Frag. Vat.,* § 47). Nous citerons encore des textes de Gaius (L. 6, § 1, Dig., *De usuf.,* VII, 1) et d'Ulpien (*Reg.,* XIX, § 16. — L. 6, § 10, Dig., *Com. div.,* X, 3). La constitution des servitudes prédiales est également possible dans une adjudication, soit que le juge divise un fonds en plusieurs parties (L. 1, § 1, Dig., *eod. tit.,* X, 3), soit qu'ayant plusieurs fonds à partager, il en attribue un à chacun des copartageants (L. 22, § 3, Dig., *Fam. ercisc.,* X, 2).

Une loi relative aux servitudes prédiales paraît contraire à l'établissement d'une servitude et, par analogie, d'un usufruit dans l'adjudication. Elle semble restreindre le pouvoir du juge, en disant qu'il ne peut créer de servitudes et qu'il doit seulement constater celles qui existent. « Per sententiam non debet servitus constitui, sed quæ est declarari » (L. 8, § 4, Dig., *Si serv. vind.,* VIII, 5). Mais cette loi, qui paraît générale, est inapplicable en matière d'adjudication. Elle suppose une action confessoire, comme l'a fait remarquer Cujas, et non une action en partage.

En adjugeant l'usufruit, le juge peut établir soit un usufruit ordinaire, finissant avec l'usufruitier, soit y mettre un terme fixe. Il pourrait aussi la constituer *alternis annis*, et alors l'usufruitier n'a droit à l'usufruit qu'une année sur deux; il y a alors en réalité plusieurs usufruits constitués par le juge (L. 13, Dig., *De usu et usuf.*, XXXIII, 2. — L. 28, Dig., *Quid mod. ususf.*, VII, 4). Ces différentes manières d'adjuger l'usufruit sont rapportées par Ulpien : « Ususfructus et ex certo tempore et usque ad tempus et alternis annis adjudicari potest » (L. 16, § 2, Dig., *Fam. ercisc.*, X, 2).

Le juge, si les lots sont inégaux, donne des soultes en argent. Lorsqu'il adjugeait séparément la propriété et l'usufruit, il fallait estimer la valeur de l'usufruit pour s'assurer de l'égalité des lots. Les textes relatifs à l'usufruit ne nous disent pas comment se faisait cette évaluation. On devait probablement suivre des règles analogues à celles admises pour le calcul du legs d'usufruit en cas de réduction des legs par application de la quarte Falcidie ou de la quarte légitime.

Lorsque le juge adjuge l'usufruit, il est inutile qu'il mentionne dans l'*addictio* que le fonds est adjugé *deducto usufructu*. C'est ce que nous apprend Ulpien : « Julianus ait, si alii fundum, alii usumfructum fundi judex adjudicaverit, non communicari usumfructum » (L. 16, § 1, Dig., *Fam. ercisc.*, X, 2). Nous verrons qu'il n'en est pas de même en cas de legs d'usufruit, et que, si le testateur lègue à une personne un fonds, à une autre l'usufruit de ce fonds, le légataire du fonds a droit à la moitié de l'usufruit, à moins que le testateur n'ait expressément déduit l'usufruit dans le legs du fonds. La solution admise en cas de legs est logique, et, si Ulpien

admet une solution différente en cas d'adjudication, elle ne peut s'expliquer que par cette idée que l'adjudication, ayant pour but de faire cesser l'indivision, n'a pu la rétablir relativement à l'usufruit.

Il en est autrement pour les servitudes prédiales. Le juge dans une action en partage, portant sur deux fonds indivis, peut en attribuer un à chacun des copartageants, et il peut en même temps constituer une servitude sur un fonds au profit de l'autre; mais pour cela il faut qu'il ait réservé la servitude en transférant le fonds servant. S'il a adjugé purement et simplement le fonds servant, il ne peut plus le grever d'une servitude. Cela résulte d'un texte d'Ulpien : « Sed etiam, cum adjudicat, poterit imponere aliquam servitutem, ut alium alii servum faciat ex iis, quos adjudicat. Sed si jure alii adjudicaverit fundum, alium adjudicando, amplius servitutem imponere non poterit » (L. 22, § 2, Dig., *Fam. ercisc.*, x, 2). Il en serait de même si le juge, partageant un fonds, en grevait une partie au profit de l'autre.

Nous avons cité le texte de Paul (*F. V.*, § 7) qui exige que l'adjudication ait lieu dans un *judicium legitimum* pour que le juge puisse transférer un usufruit. Le *judicium* est *legitimum* quand il a lieu à Rome ou dans un rayon d'un mille autour de Rome, devant un juge unique, et de plus quand toutes les personnes qui y figurent, même le juge, ont le droit de cité (Gaius, IV, § 104). Faute de ces conditions, le *judicium* est *imperio continens*. Le *judicium legitimum* peut seul permettre l'adjudication d'un usufruit par le juge. Cette restriction n'est connue que depuis la découverte des *Fragments du Vatican*. Les textes, et notamment les règles d'Ulpien (XIX, § 16), posent le principe du transfert de la propriété

par le juge sans aucune restriction. Comment expliquer cette restriction du texte de Paul? Les interprètes, s'appuyant sur une autre loi du même jurisconsulte, où il est dit que le préteur protège l'adjudicataire en lui donnant une exception ou une action (L. 44, § 1, Dig., *Fam. erc.*, x, 2), sont d'accord pour penser que l'adjudication réalisée dans un *judicium legitimum* transférait seule le *dominium ex jure quiritum.* L'adjudication, dans un *judicium imperio continens,* ne transférait donc que la propriété bonitaire. Cette différence nous explique l'impossibilité de transférer l'usufruit dans le *judicium imperio continens.* Elle tient à deux raisons : l'on ne peut, en droit civil, acquérir la propriété bonitaire de l'usufruit; de plus, celui qui a une chose *in bonis* doit l'usucaper pour en devenir propriétaire quiritaire, et l'usucapion est inapplicable à l'usufruit.

Comme l'usufruit, les servitudes prédiales ne pouvaient être établies par adjudication que dans les *judicia legitima.*

Des auteurs ont soutenu que le juge pouvait avoir parfois le pouvoir de conférer des servitudes même en dehors d'une action en partage, et ils se sont appuyés pour soutenir cette opinion sur une loi d'Ulpien (L. 12, pr., Dig., *De religiosis,* xi, 7). Cette loi mentionne un rescrit qui permet au propriétaire d'un tombeau, s'il n'a pas de servitude de passage pour se rendre auprès de ce tombeau, et si son voisin refuse de le laisser passer, de demander au juge l'établissement à son profit d'une servitude de passage moyennant indemnité. On a voulu conclure de cette loi que le juge peut établir des servitudes même en dehors d'une action en partage. Mais on peut répondre que dans l'exemple cité par Ulpien,

il n'est pas question d'une véritable servitude. Il s'agit d'une pure concession précaire accordée dans ce cas par une faveur spéciale. Les termes du rescrit le prouvent : « Iter ad sepulchrum petri precario, et concedi solere. » Du reste, même en admettant qu'il y ait une véritable servitude constituée, ce ne serait qu'une exception unique, inapplicable à l'usufruit, et nous ne voyons aucun autre cas où le juge puisse établir une servitude, prédiale ou personnelle, en dehors des actions en partage.

Nous n'aurions pas à parler de l'effet translatif attribué au partage en droit romain, si un texte ne soulevait une controverse sur les effets de l'adjudication, à propos de l'usufruit. Le partage étant translatif, l'adjudicataire devient ayant-cause de son copartageant pour la part de celui-ci. Si donc pendant l'indivision le copartageant non adjudicataire a consenti un usufruit sur sa moitié indivise, l'adjudicataire et le titulaire de l'usufruit auront chacun la moitié de l'usufruit; si le fonds était partagé en deux parties par le juge, l'usufruitier aurait droit à la moitié de l'usufruit sur chaque partie. Cette solution est consacrée par Labéon; mais il mentionne une opinion contraire : « Is, qui fundum tecum communem habebat, usumfructum fundi uxori legaverat, post mortem ejus tecum heres arbitrum communi dividundo petierat. Blæsus ait, Trebatium respondisse, si arbiter certis regionibus fundum divisisset : ejus partis, quæ sibi obtigerit, usumfructum mulieri nulla ex parte deberi : sed ejus quod heredis obtigisset, totius usumfructum eam habituram. Ego hoc falsum puto. Nam cum ante arbitrum communi dividundo conjunctus pro indiviso ex parte dimidiæ totius fundi ususfructus mulieris fuisset : non potuisse arbitrum, inter alios judicando, alterius jus

mutare : quod et receptum est » (L. 31, Dig., *De usu et usuf.*, XXXIII, 2). Un fonds est commun entre vous et Primus. Primus meurt et laisse l'usufruit de sa part à sa femme, Prima. Son héritier, Secundus, agit en partage contre vous, et le juge divise le fonds entre vous et Secundus. Quelle sera l'étendue du droit d'usufruit? D'après Trébatius, jurisconsulte de l'époque de Cicéron, Prima n'aurait droit qu'à l'usufruit total de la part attribuée à l'héritier de son mari; elle n'aurait aucun droit sur votre part. On a justement fait remarquer qu'il ne faut pas voir dans cette décision une application de l'idée moderne qui considère le partage comme déclaratif. Elle n'a dû être dictée à Trébatius que par un motif d'utilité. Elle est, du reste, contraire aux principes du partage, et Labéon la rejette. Il décide que l'usufruit de Prima portera sur la moitié de l'usufruit du fonds entier. Il grèvera donc également votre part et celle de Secundus. C'est l'application de l'effet translatif du partage. Il faut, du reste, remarquer que dans l'espèce prévue, l'action en partage étant intentée par Secundus contre vous, la femme n'est nullement partie au procès, et son droit ne peut être modifié par le juge dans une action qui est à son égard *res inter alios judicata*.

§ VII. *De l'acquisition* LEGE. *Du legs* PER VINDICATIONEM.

Ulpien signale trois modes d'acquisition *lege :* le legs *per vindicationem*, le *caducum* et l'*ereptorium* (*Reg.*, XIX, § 17).

Le *caducum* et l'*ereptorium* ne peuvent faire acquérir l'usufruit; mais nous devons parler de ces deux modes

d'acquisition *lege,* car ils exercent une certaine influence sur l'acquisition de l'usufruit par testament.

On appelle *caduca* les dispositions testamentaires qui ne produisent pas leur effet par application des *Leges novæ.* Ce sont les dispositions faites en faveur des Latins Juniens, que la loi *Junia Norbana* a privés du *jus capiendi*, celles qui sont faites en faveur des célibataires et des veufs atteints par les lois caducaires, et enfin les dispositions au profit d'une personne décédée ou ayant perdu la *factio testamenti* avec le testateur avant l'ouverture du testament. Toutes ces dispositions sont nulles et sont attribuées par les lois caducaires aux héritiers *patres,* à leur défaut aux légataires *patres,* et, en dernier lieu, au fisc. Les lois ont assimilé aux *caduca* les dispositions valables qui manquent leur effet pour une autre cause, par exemple, par suite de répudiation, ou de défaillance de la condition, si la disposition est conditionnelle. Mais le droit de recueillir ces dispositions n'appartient aux *patres* héritiers ou légataires, ou bien au fisc, que s'il n'y a pas d'ascendants ou descendants jusqu'au 3e degré, qui auraient pu, d'après le droit ancien, recueillir la libéralité manquant son effet. Toutes les acquisitions en vertu des lois caducaires constituent un mode d'acquisition *lege,* le *caducum.*

De même dans les cas où la loi enlève une libéralité faite à une personne pour cause d'indignité, elle attribue l'avantage résultant de l'annulation de cette disposition soit aux héritiers, soit au fisc. Ce sont ces libéralités que la loi appelle *ereptoria;* elles forment un mode d'acquisition *lege,* appelé par Ulpien *ereptorium.*

Si l'on suppose une disposition testamentaire portant sur l'usufruit, soit un legs d'usufruit, soit une institution

d'héritier contenant un usufruit (la propriété ayant été léguée *deducto usufructu*), le bénéficiaire de cette disposition peut être atteint par les lois caducaires ou par les lois qui ont établi des causes d'indignité. Cela ne peut faire l'objet d'aucun doute; ces lois lui seront certainement applicables comme lois pénales frappant de l'incapacité de recueillir. Mais seront-elles également applicables en ce qui concerne la dévolution de l'usufruit qui ne peut être recueilli par l'héritier ou le légataire? L'usufruit légué par exemple sera-t-il dévolu aux *patres* héritiers ou légataires et, à leur défaut, au fisc, si le légataire ne peut recueillir en vertu des *Leges novæ?* Cela nous paraît impossible. Cujas dit à propos d'un texte du Digeste, que l'usufruit ainsi transmis au fisc serait perpétuel. Mais on a justement fait remarquer que l'usufruit ne serait pas toujours transmis au fisc, et que du reste l'usufruit attribué au fisc serait limité, comme pour les personnes morales, à une durée de cent ans. La véritable raison pour écarter la dévolution, c'est le caractère personnel du droit d'usufruit. Il ne peut être transmis d'une personne à une autre, car, en changeant de titulaire, il change de valeur. Le droit légué à un héritier ou à un légataire, si les lois caducaires l'attribuaient à un autre héritier ou à un autre légataire en vertu des *præmia patrum,* ne serait plus le même droit, et ce serait violer l'intention du testateur qui, en constituant un droit d'usufruit sur la tête d'une personne déterminée, a donné à ce droit un caractère propre.

Il est vrai que les jurisconsultes romains auraient pu maintenir le droit sur la tête du légataire d'usufruit et en attribuer l'exercice à ceux qui devaient profiter de la caducité du legs, aux *patres* ou au fisc; mais aucun

texte ne permet d'admettre cette supposition. Du reste, le *caducum* et l'*ereptorium* sont des modes d'acquisition, transmettant le droit lui-même, et leur effet ne peut se limiter à la transmission de l'exercice du droit. — Les dispositions d'usufruit caduques devront donc profiter aux personnes dont le droit eût été diminué ou supprimé par leur exécution.

Parmi les divers modes d'acquisition le legs sera naturellement le plus employé. La constitution d'un usufruit à titre onéreux est assez rare, car il y a dans son évaluation un élément très aléatoire, la vie de l'usufruitier. La constitution de l'usufruit à titre gratuit entre-vifs n'est pas non plus très usitée, et, quand elle a lieu, elle se fait plutôt par déduction que par translation. Par translation elle ne se comprend guère. Par déduction elle s'explique mieux : le propriétaire d'un fonds, par exemple, en donne la propriété immédiatement, mais il s'en réserve l'usufruit jusqu'à sa mort. C'est un moyen d'assurer ses biens à son décès à une personne que l'on veut gratifier. L'usufruit fait au contraire très souvent l'objet de dispositions testamentaires, et c'est pour cela que dans les textes relatifs à l'usufruit il est presque toujours question de l'usufruit.

Tout legs d'usufruit ne constitue pas un mode d'acquisition. Le droit civil romain attribue un effet différent aux legs suivant la formule employée par le testateur. Suivant cette formule, le legs constitue un droit réel ou un simple droit de créance. Le legs *per vindicationem* crée un droit réel (Gaius, II, § 194). Il servira donc comme mode d'établissement de l'usufruit *ipso jure* (§ 17, Paul, *Sent., De legatis*, III, 6). — Les legs *per damnationem* et *sinendi modo* ne créent aucun droit

réel. Le bénéficiaire d'un legs *per damnationem* n'a qu'un droit de créance contre l'héritier, pour l'obliger à constituer le droit par un mode entre-vifs, à *dare* ou à *præstare usumfructum* (§ 17, Paul, *Sent., eod. tit.,* — Gaius, *Comm.,* II, § 204 et L. 3, pr., Dig., *De usuf.*, VII, 1). Il en est de même du legs *sinendi modo* que Gaius assimile, quant à ses effets, au legs *per damnationem* (*Comm.,* II, § 213). — Pour le legs *per præceptionem,* des divergences existaient entre les Sabiniens et les Proculiens sur ses effets. Les Sabiniens voyant dans ce legs une espèce de préciput, pensaient qu'il ne pouvait profiter qu'à un héritier; d'après eux il ne transférait aucun droit réel, mais il permettait à l'héritier bénéficiaire de ce legs d'agir par actions *familiæ erciscundæ* ou *communi dividundo* et d'obtenir à leur profit l'adjudication de l'objet légué (Gaius, II, § 216 à 220). Mais les Proculiens voyaient dans le legs un véritable legs *per vindicationem* pouvant s'adresser aussi bien à un étranger qu'à un héritier, et produisant un droit réel (Gaius, II, §§ 221-222). Si on adoptait cette opinion, le legs *per præceptionem* permettrait de constituer un droit réel d'usufruit; mais alors ce serait l'assimiler au legs *per vindicationem,* et toutes les règles du legs *per vindicationem* lui seraient applicables. Nous n'avons donc pas à en faire une étude spéciale.

L'usufruit peut être légué par trois procédés que Justinien indique dans les Institutes (§ 1, *De usuf.*, II, 4) :

1° Le testateur lègue l'usufruit. Le légataire a alors l'usufruit, et la nue-propriété, restant dans l'hérédité, appartient à l'héritier.

2° Le testateur lègue la nue-propriété. Dans ce cas,

le légataire a la nue-propriété; l'usufruit reste dans l'hérédité, et appartient à l'héritier.

3° Le testateur laisse à deux légataires différents la nue-propriété et l'usufruit.

Lorsque le testateur lègue à une personne la nue-propriété, à une autre l'usufruit, il doit dire expressément que le premier legs ne comprend que la nue-propriété. Les textes emploient peu le mot *nuda proprietas;* ils mentionnent plutôt la déduction de l'usufruit dans le legs de la propriété. C'est ainsi que Justinien nous dit : « Alii usumfructum, alii deducto eo fundum legare potest. »

Nous avons vu que dans l'adjudication, si le juge attribue à un copartageant l'usufruit et à l'autre le fonds, on sous-entend la déduction de l'usufruit dans l'adjudication du fonds. Mais en cas de legs, il n'en est pas de même. Une loi de Modestin le dit formellement : « Si alii fundum, alii usumfructum ejusdem fundi testator legaverit ; si eo proposito fecit, ut alter nudam proprietatem haberet, errore labitur : nam detracto usufructu, proprietatem eum legare oportet eo modo : *Titio fundum detracto usufructu lego, vel Seio ejusdem fundi usumfructum heres dato :* quod nisi fecerit, ususfructus inter eos communicabitur, quod interdum plus valet scriptura, quam peractum sit » (L. 19, Dig., *De usu et usuf.,* XXXIII, 2). Le legs de propriété, le legs du fonds comprenant déjà l'usufruit, le legs spécial d'usufruit n'a pu donner au légataire d'usufruit que le droit de le partager avec le légataire de la pleine propriété. Cependant cette solution logique sera souvent contraire à l'intention du testateur; mais on s'attache plus aux termes du legs qu'à la volonté du testateur.

Dans le legs de nue-propriété, si l'usufruit n'est pas

légué spécialement, et s'il doit rester à l'héritier, la nécessité de la déduction de l'usufruit se comprend mieux. Le legs du fonds comprend naturellement alors la pleine propriété et il est naturel que l'on exige du testateur la réserve expresse de l'usufruit, s'il veut que l'usufruit reste à l'héritier. « Si fundum legaverit deducto usufructu, legatarius nudam habet proprietatem, heres vero usumfructum, » dit Justinien (§ 1, Inst., *De usuf.*, II, 4).

Il nous semble aujourd'hui que la réserve de l'usufruit au profit de l'héritier ne peut faire l'objet d'aucun doute. Cependant cette réserve avait soulevé de sérieuses difficultés et Justinien a rendu une constitution pour les trancher. Ceux qui niaient la validité du legs avec réserve d'usufruit, le considéraient comme inutile pour le légataire. Ils s'attachaient au sens du mot *heres*, qui comprend l'héritier qui recueille et les héritiers de l'héritier à l'infini. « Heredis appellatio non solum ad proximum heredem, sed et ad ulteriores refertur : nam et heredis heres, et deinceps, heredis appellatione continetur (L. 65, Dig., *De verb. signif.*, L, 16). Dans le legs de nue-propriété avec réserve d'usufruit pour l'héritier, l'usufruit, d'après les jurisconsultes, ne pouvait donc jamais s'étendre et devait rester indéfiniment séparé de la nue-propriété au profit de l'héritier et de tous ses successeurs; le legs ne devant par suite jamais profiter au légataire, il fallait le déclarer nul. — Il n'était pas absolument exact, même avec cette interprétation, de considérer le legs comme inutile, car le nu-propriétaire a certains droits et notamment il perçoit les produits qui n'ont pas le caractère de fruits. Néanmoins il faut reconnaître que le legs de nue-propriété eût été peu profitable au légataire. Mais d'autres jurisconsultes validaient ce legs. Ils s'attachaient non au



sens du mot *heres,* mais à l'intention du testateur, et, comme il ne peut être douteux que le testateur ait voulu réserver l'usufruit à son héritier immédiat seul, ils considéraient la réserve comme faite au profit de l'héritier du 1er degré, et décidaient qu'en cas de perte de l'usufruit par cet héritier, l'usufruit ferait retour au légataire de la nue-propriété. Cette seconde opinion, très rationnelle, était soutenue par les Sabiniens. Gaius l'admettait (L. 6, pr., Dig., *De usuf.,* VII, 1) et Justinien l'a consacrée par une décision de 530 (L. 14, Cod., *De usufructu,* III, 33), et dans les Institutes.

Dans le legs de nue-propriété, la réserve de l'usufruit n'a donc certainement lieu sous Justinien qu'au profit de l'héritier du premier degré. Deux textes de Paul et d'Africain appliquent cette solution.

Le texte de Paul est particulièrement intéressant. Il est extrait du livre X des *Quæstiones :* « Sempronius Attalus ab herede suo fundum in Italiam Gaio post decennium, *deducto usufructu,* dari jussit. Quæro, cum medio hoc decennii spatio heres vita functus sit, an post tempus decennii plenus fundus ad legatarium pertineat? Movet enim me quod dies legati hujus sive fideicommissi cesserit, ac per hoc et ad heredem legatarii pertinere potuerit : et ideo quasi circa debitum jam legatum, mortuo herede, usufructus extinctus sit, nec ad heredem heredis pertinere possit. Respondi : Dies quidem fideicommissi vel legati cedit statim, cum post tempus certum heres dare rogatur, sive jubetur : Sed usufructus nondum est heredis : nisi cum dominium deducto usufructu, præstitit : et ideo capitis deminutione vel morte perire non potest, quod nondum habuit. Idem evenit, si proprietas, deducto usufructu, sub conditione legata sit, et pendente

conditione heres decesserit : tunc enim ab heredis herede incipit ususfructus, qui ex persona ejus finietur. Sed his casibus de sententia testatoris quærendum est, qui utique de eo usufructu detrahendo sensit, qui conjectus esset heredis personæ : quo extincto solidam proprietatem ad legatarium voluit pertineri : hic plus transmitti ad successorem suum, qui nondum habere cœpit usumfructum, quam si jam habere cœpisset » (L. 26, pr., Dig., *De usu et usuf.,* xxxiii, 2). — Le texte suppose un legs de nue-propriété avec réserve d'usufruit au profit de l'héritier. Le legs est affecté d'un terme certain; l'héritier ne doit donc délivrer le legs qu'à l'échéance du terme (10 ans). Si l'héritier meurt avant ce délai, le légataire peut-il, au bout de 10 ans, demander la pleine propriété? L'auteur de cette question faisait remarquer au jurisconsulte Paul que le legs de la nue-propriété étant affecté d'un terme certain, le *dies cedens* a eu lieu au jour du décès, que le legs peut ainsi être transmis aux héritiers du légataire, et que le legs étant déjà dû par l'héritier du testateur, son droit d'usufruit existe. Il peut donc être éteint par sa mort. Paul répond que cette considération est inexacte. Le droit du légataire est bien transmissible du jour du décès; mais l'usufruit ne peut être acquis à l'héritier comme droit distinct que du jour où il aura livré la nue-propriété, et jusqu'à ce jour, son droit d'usufruit ne peut s'éteindre, puisqu'il n'existe pas encore. Mais Paul prend en considération la volonté du testateur. Il en serait de même si le legs de nue-propriété était conditionnel; le droit d'usufruit ne naîtrait qu'à l'arrivée de la condition dans la personne de l'héritier ou dans celle de l'héritier du deuxième degré. Mais Paul est d'avis que, dans ces hypothèses, il faut considérer l'intention

du testateur. Le testateur a voulu réserver l'usufruit à son héritier; il a voulu que l'usufruit éteint dans la personne de cet héritier fît retour au légataire de la nue-propriété. A la mort de l'héritier, le légataire acquiert un droit à la pleine propriété, et il importe peu qu'à ce moment l'usufruit n'ait pas encore commencé.

Africain donne en principe la même solution que Paul; mais il prévoit une intention contraire du testateur. Il suppose d'abord une stipulation portant sur un fonds avec réserve d'usufruit au profit du débiteur, et il se demande si, en cas de mort du créancier, le débiteur devra la pleine propriété. Il pense que l'on doit s'en référer à l'intention des parties. L'héritier ne devra que la nue-propriété, si les parties ont réservé l'usufruit dans la stipulation sans aucune considération de personne; mais il devra la pleine propriété, si les parties ont voulu réserver l'usufruit en faveur du débiteur personnellement. Africain ajoute que cette seconde solution ne serait guère douteuse en cas de legs, et que, dans le cas où l'héritier serait mort avant que le légataire eût agi pour obtenir l'exécution de son legs de nue-propriété, l'héritier de l'héritier devrait la pleine propriété; et il en serait de même si le legs au lieu d'être pur et simple était conditionnel, et si l'héritier était décédé avant l'arrivée de la condition... « Hoc ita se habere, manifestius in causa legatorum apparere : etenim si heres, a quo detracto usufructu, proprietas legata sit, prius quam testamento ageretur, decesserit : minus dubitandum, quin heres ejus plenam proprietatem sit debiturus. Idemque, et si sub conditione similiter legatus sit et pendente conditione heres decessit » (L. 36, § 1, Dig., *De usuf.*, VII, 1).

D'après ces deux textes, la réserve de l'usufruit ne profite en principe qu'à l'héritier du premier degré, et il faudrait une intention évidente du testateur pour pouvoir faire commencer l'usufruit dans la personne de l'héritier du deuxième degré, si, au moment où le droit d'usufruit réservé naît comme droit distinct, l'héritier du deuxième degré ne peut le recueillir.

On peut prévoir, outre les trois manières d'établir l'usufruit par testament prévues par Justinien, un autre procédé. Le testateur peut déduire l'usufruit dans une institution d'héritier. Mais il faut qu'il y ait deux institués dans le testament. Le testateur a écrit dans son testament : « Titius excepto fundi Corneliani usufructu heres esto; Mævius heres esto. » Les deux héritiers seront réputés inscrits pour parts égales; mais Titius sera tenu de transférer à Mævius l'usufruit du fonds Cornélien, et Mævius pourra obtenir du juge par l'action *familiæ erciscundæ* l'adjudication à son profit de cet usufruit. Cela résulte d'une loi d'Ulpien qui prévoit un cas analogue. Ulpien suppose d'abord deux institués, l'un pour les choses provinciales, l'autre pour les choses italiques, et il déclare les institutions valables. Supposant ensuite deux héritiers institués chacun pour un fonds de valeur inégale. Ulpien décide qu'ils auront chacun le fonds pour lequel ils ont été institués... « Posse duos esse heredes institutos, unum ex fundo Corneliano, unum ex fundo Libiano : et fundorum alterum quidem facere dodrantem bonorum, alterum quadrantem : erunt quidem heredes ex æquis partibus, quasi sine partibus instituti, verum tamen officio judicis tenebuntur, ut unicuique eorum fundus, qui relictus est, adjudicetur vel attribuatur » (L. 35, pr., *in fine,* Dig., *De hered. inst.,* XXVIII, 5).

Mais il faut supposer que le testament contienne deux institutions d'héritier, pour que la réserve d'usufruit soit possible dans une institution d'héritier. Elle peut s'expliquer par l'intention présumée du testateur de laisser à un héritier le droit enlevé à l'autre. Il serait naturel de supposer que le testateur a voulu en instituant un seul héritier *deducto usufructu* laisser l'usufruit à ses héritiers légitimes; mais la règle romaine : « Idem ex parte testatus et ex parte intestatus decedere non potest » (§ 5, Inst., *De her. inst.,* II, 14), s'opposait à cette division de l'hérédité entre des héritiers légitimes et des héritiers testamentaires. Les jurisconsultes romains valident l'institution unique d'héritier avec déduction d'une partie ou d'un bien de l'hérédité, mais en supprimant cette déduction. C'est ce que dit pour l'usufruit Licinnius Rufinus : « Si ita quis heres institutus fuerit, *excepto fundo, excepto usufructu heres esto :* proinde erit jure civili, atque si *sine ea re* heres institutus esset, idque auctoritate Galli Acquilii factum est » (L. 74, Dig., *De her. inst.,* XXVIII, 5).

L'usufruit légué à plusieurs personnes est divisé entre elles. Si, dans un testament, un usufruit est légué à une ou plusieurs personnes, si la propriété est également léguée à une ou plusieurs personnes *non deducto usufructu,* l'usufruit se divisera entre les légataires de la propriété d'une part et entre les légataires de l'usufruit d'autre part, et il se divisera entre eux par moitié, quel que soit leur nombre de chaque côté. Si, par exemple, la propriété est léguée à Primus et à Secundus, l'usufruit à Tertius, Tertius aura la moitié de l'usufruit, car, en léguant d'une part la pleine propriété, d'autre part l'usufruit, le testateur a voulu diviser l'usufruit entre les léga-

taires de la propriété et celui de l'usufruit. Il en serait de même s'il y avait un légataire de la propriété et deux légataires d'usufruit. Ceux-ci auraient chacun un quart de l'usufruit et le légataire de la propriété en aurait la moitié.

Ces solutions sont consacrées par un texte d'Africain : « Si proprietas fundi duobus, ususfructus uni legatus sit, non trientes in usufructu habent, sed semissem duo, semissem fructuarius. Idem contra si duo fructuarii, et unus fundi legatarius sit » (L. 9, Dig., *De usuf. adcr.,* VII, 2). Paul donne la même solution dans des termes presque identiques (L. 26, § 1, Dig., *De usu et usuf.,* XXXIII, 2).

Une loi de Julien paraît contraire à cette division entre les légataires de la propriété et ceux de l'usufruit. C'est une loi relative au droit d'accroissement (L. 4, Dig., *De usuf. adcr.,* VII, 2). Elle pose l'hypothèse suivante : « Si tibi fundi proprietas legata fuerit, mihi autem et Mævio et tibi ejusdem fundi ususfructus, habebimus ego et Mævius trientes in usufructu, unus triens proprietati miscebitur... » Dans cette hypothèse, il y a un légataire de la propriété, Primus, et trois légataires de l'usufruit, Primus, Secundus et Tertius. Primus, légataire de la propriété, est en même temps légataire pour partie de l'usufruit. Dans ces conditions, Julien divise l'usufruit entre les trois légataires d'usufruit. D'après les textes de Paul et d'Africain, on devrait d'abord diviser l'usufruit entre le légataire de propriété et les légataires d'usufruit. Primus aurait d'abord la moitié de l'usufruit comme légataire de la propriété, et en outre le tiers de l'autre moitié comme légataire de l'usufruit. En résumé, l'usufruit devrait être attribué pour quatre sixièmes à Primus, pour un sixième à Secundus et pour un sixième à Tertius. Faut-

il conclure de cela que le texte de Julien a été interpolé ou qu'il contient une erreur? Nous ne le croyons pas, et on peut expliquer autrement ce texte. Le testateur, qui lègue l'usufruit conjointement à deux légataires d'usufruit et au légataire de la propriété, veut évidemment dire que dans son intention le legs de propriété ne comprend que la nue-propriété. Il veut que l'usufruit se partage également entre les trois légataires d'usufruit, et Julien a dû sous-entendre la réserve de l'usufruit dans le legs de propriété pour respecter sa volonté. Peut-être peut-on généraliser cette décision et dire que la réserve de l'usufruit doit se sous-entendre dans le legs de propriété, quand le testateur a attribué par un legs spécial une part d'usufruit au légataire de la propriété.

L'acquisition de l'usufruit par legs est soumise à des règles spéciales. Dans les legs ordinaires le droit du légataire acquiert une existence éventuelle (*dies cedit*) au jour du décès, si le legs est pur et simple ou affecté d'un terme fixe; et de ce jour il est transmissible aux héritiers du légataire. Une règle différente fut adoptée pour le legs d'usufruit. Ulpien rapporte l'opinion de Labéon qui fixait la *diei cessio* du legs d'usufruit au jour du décès comme pour les autres legs (*Frag. Vat.,* § 60); mais il repousse cette opinion sans la discuter. Plusieurs textes fixent la *diei cessio* au jour de l'adition d'hérédité (*Frag. Vat.,* § 60. — L. un., § 2, Dig., *Quando dies ususf.,* VII, 3. — L. 2, Dig., *Quando dies legat.,* XXXVI, 2). La *diei cessio* fixant l'époque de la transmissibilité des legs aux héritiers du légataire, il était naturel de la fixer au jour du décès du testateur pour les legs ordinaires. La même raison n'existait pas pour le legs d'usufruit puisqu'il est intransmissible. « Cum ad heredem

non transferatur, frustra est si ante (aditam hereditatem) quis diem ejus cedere dixerit » (L. 3, Dig., *eod. tit.*, xxxvi, 2). Il était au contraire utile de reculer l'époque de la *diei cessio,* car le legs d'usufruit s'éteignant par la *capitis deminutio,* toute *capitis deminutio* subie avant l'adition aurait éteint le droit de l'usufruitier, si la *diei cessio* avait eu lieu à l'époque ordinaire. On la recule donc au jour de l'adition pour éviter toute extinction de l'usufruit jusqu'à ce moment. Ulpien (L. un., § 2, Dig., *quando dies ususf.,* vii, 3. — *Frag. Vat.,* § 60) donne pour motif que l'usufruitier est constitué par le recul de la *diei cessio* au jour de l'adition, à une époque où quelqu'un peut jouir; mais ce motif existait pour le legs de propriété, et cependant la *diei cessio* a lieu pour ce legs au décès, à une époque où le légataire ne peut ni agir ni exercer son droit.

Dans le cas où le legs comprend deux objets au choix du légataire, dont un usufruit, il y a un legs unique, et le légataire peut revendiquer l'un ou l'autre des objets (L. 34, § 14, Dig., *De legatis,* 1°, xxx; L. 23, Dig., *De legatis,* 2°, xxxi). La *diei cessio* de ce legs n'a alors lieu qu'au jour de l'adition (L. 14, pr., Dig., *Quando dies legat.,* xxxvi, 2). La mort du légataire supprime l'alternative, en rendant impossible la constitution de l'usufruit, et si le testateur a légué *decem aut usumfructum,* la *diei cessio* se produit au moment même du décès du légataire, et son héritier, succédant à son droit, peut demander le legs de *decem* (L. 14, § 1, Dig., *eod. tit.*).

La *diei cessio* du legs d'usufruit a donc lieu au jour de l'adition, ou au jour de l'acquisition de l'hérédité, quand l'héritier acquiert l'hérédité *ipso jure,* sans faire adition

en qualité d'héritier sien et nécessaire. Le recul au jour de l'adition ne peut nuire à l'usufruitier, car il aurait droit à une indemnité, si l'héritier retardait son adition pour empêcher l'entrée en jouissance de l'usufruitier (L. 35, pr., Dig., *De usuf.,* VII, 1).

Pour le legs d'usufruit affecté d'un terme suspensif, la *diei cessio* n'a lieu qu'au jour de l'arrivée du terme (L. un., § 3, Dig., *Quando dies ususf.,* VII, 3. — L. 5, § 1, Dig., *Quando dies legat.,* XXXVI, 2).

Pour le legs d'usufruit affecté d'une condition suspensive, la *diei cessio* n'a lieu qu'au jour de l'arrivée de la condition : c'est l'application des règles ordinaires.

Les règles de capacité ne sont pas les mêmes pour le legs d'usufruit que pour les autres modes d'acquisition. Nous avons déjà signalé la différence qui existait dans le droit classique entre le legs et les modes entre-vifs pour la durée de l'usufruit acquis par un esclave. Nous devons ajouter que l'esclave d'une hérédité jacente qui ne pourrait faire acquérir un droit réel ou une créance d'usufruit entre-vifs, peut faire acquérir un legs d'usufruit. « Legari autem ei (servo hereditario) posse dicitur, quia dies ejus non cedit statim » (*Frag. Vat.,* § 55). Tous les legs laissés à un esclave héréditaire sont acquis à l'hérédité, mais pour le legs d'usufruit, on considère la personne de l'héritier (L. un., § 2, Dig., *Quando dies ususf.,* VII, 3), et on recule la *diei cessio,* non-seulement après l'adition de l'hérédité du testateur qui a légué l'usufruit, mais encore après l'adition de l'hérédité dont fait partie l'esclave légataire de l'usufruit (L. 16, § 1, Dig., *Quando dies legat.,* XXXVI, 2. — L. 18, Dig., *Quid mod. ususf.,* VII, 4). L'usufruit, d'abord acquis à l'hérédité, passe donc à l'héritier lors de son adition; mais pour permettre la validité du

legs, on ne considère pas l'usufruit comme éteint par cette *mutatio dominii* (L. 18, *eod. tit.*).

La constitution d'usufruit sera parfois possible par legs, alors qu'elle ne le serait pas par un mode d'acquisition entre-vifs; c'est ce qui arrive pour la constitution d'usufruit par l'usufruitier ou par le nu-propriétaire.

L'usufruitier ne peut évidemment pas constituer un usufruit entre-vifs sur la chose dont il a l'usufruit. Il pourrait, au contraire, léguer cet usufruit, et ce legs serait valable si, entre l'époque de la confection du testament et celle de l'adition de son hérédité, le testateur devenait propriétaire. C'est ce qui résulte *a contrario* d'une loi de Pomponius : « Si usumfructum habeam eumque legaverim, nisi postea proprietatem ejus nactus sim, inutile legatum est » (L. 24, § 1, *De leg.*, 1°, xxx). Toutefois, l'usufruit ne pourrait pas être légué ainsi comme droit réel car, pour léguer *per vindicationem*, il faut être propriétaire au jour du testament (Gaius, II, § 196). L'usufruitier pourrait néanmoins se servir du legs *per damnationem*, et forcerait son héritier à constituer l'usufruit et même après le sénatus-consulte Néronien, le legs *per vindicationem* d'usufruit aurait été validé comme fait *per damnationem*.

Le nu-propriétaire ne peut entre-vifs établir un droit d'usufruit. Il ne peut, en effet, constituer un droit immédiat sur une chose qui ne lui appartient pas, et le droit qu'il constituerait ne serait pas valable, même si l'usufruit lui faisait retour postérieurement. Une loi d'Africain applique cette idée : « Fundum, cujus ususfructus Attii erat, mihi vendidisti, nec dixisti usumfructum Atti esse; hunc ego Mævio, detracto usufructu tradidi : Attio capite minuto, non ad me, sed ad proprietatem

usumfructum redire ait : neque enim potuisse constitui usumfructum ea tempore, quo alienus esset » (L. 46, pr., Dig., *De evict.,* XXI, 2). Voici l'hypothèse : Primus vend un fonds sans déclarer à l'acheteur, Secundus, que l'usufruit appartient à un tiers. Secundus revend à Tertius et se réserve l'usufruit. Cette réserve n'est pas valable, car l'usufruit n'a pu être établi à un moment où il appartenait au tiers. La loi en tire cette conséquence : Si l'usufruit du tiers s'éteint, il ne sera pas acquis à Secundus qui se l'est réservé, mais il fera retour au propriétaire, c'est-à-dire à Tertius.

Mais le nu-propriétaire pourrait-il établir entre-vifs un usufruit qui ne commencerait qu'au moment où l'usufruit existant viendrait à s'éteindre. La constitution pourrait alors se faire de deux manières : 1° à partir du moment où l'usufruit existant sera éteint (terme incertain); 2° si l'usufruit existant vient à s'éteindre (condition); mais dans les deux cas, la constitution est également conditionnelle, car elle suppose au moment de l'arrivée du terme la capacité de l'usufruitier. Nous ne voyons aucun obstacle juridique qui empêche le nu-propriétaire de s'engager à constituer un usufruit dans ces conditions; mais en fait, l'établissement d'un droit réel d'usufruit sera impossible, car le seul mode qu'on puisse employer, c'est l'*in jure cessio,* et la condition suspensive n'est pas admise dans l'*in jure cessio*.

Si l'usufruit existant, au lieu d'être actuellement existant, est affecté d'une modalité suspensive, le nu-propriétaire peut établir un usufruit valable qui s'éteindra au moment de l'arrivée du terme ou de la condition de l'usufruit existant. Cela résulte d'une loi de Javolenus, qui précise le droit de l'usufruitier : « Si sub conditione

usufructus fundi a te herede, Titio legatus est : tu fundum mihi vendidisti, et tradidisti detracto usufructu : quæro, si non extiterit conditio : aut extiterit, et interiit usufructus, ad quem pertineat? Respondit : intelligo, te de usufructu quærere, qui legatus est : itaque si conditio ejus legati extiterit, dubium non est, quin ad legatarium is usufructus pertineat : et, si aliquo casu ab eo amissus fuerit, ad proprietatem fundi revertatur. Quod si conditio non extiterit, usufructus ad heredem pertinebit : ita ut in ejusdem persona omnia eadem serventur, quæ ad amittendum usumfructum pertinent, et servari solent. Cæterum in ejusmodi venditione spectandum id erit, quod inter ementem vendentemque convenit : ut, si apparuerit legati causa eum usumfructum exceptum esse, etiamsi conditio non extiterit, restitui a venditore emptori debeat » (L. 54, Dig., *De usuf.,* VII, 1). Voici l'hypothèse de ce texte : Primus a un fonds grevé d'usufruit conditionnel au profit de Tertius ; il le vend à Secundus avec réserve de l'usufruit. Si la condition se réalise, l'usufruit de Tertius prend naissance, et retourne après extinction à Secundus propriétaire, même si Primus vit encore, car l'usufruit de Primus s'est éteint par l'arrivée de la condition qui suspendait l'usufruit de Tertius. Si, au contraire, la condition ne se réalise pas, l'usufruit appartient à Primus. Néanmoins, il faut tenir compte de l'intention des parties. Si la réserve de l'usufruit n'a été faite qu'à cause de l'usufruit conditionnel existant au profit de Tertius, l'usufruit doit appartenir à Secundus l'acheteur *pendente conditione* et après défaillance de la condition. La réserve ne produit aucun effet dans ce cas; elle protège seulement Primus contre l'action en garantie en cas de naissance de l'usufruit conditionnel.

Le legs d'usufruit fait par le nu-propriétaire est toujours valable. « Si dominus nudæ proprietatis, dit Ulpien, usumfructum legaverit, verum est quod Mæcianus scripsit, valere legatum : ut, si forte in vita testatoris, vel ante aditam hereditatem proprietati accesserit, ad legatarium pertinere. Plus admittit Mæcianus, etiam si post aditam hereditatem accessisset ususfructus, utiliter diem cedere et ad legatarium pertinere » (L. 72, Dig., *De usuf.,* VII, 1). Il importe peu que le testateur n'ait pas la jouissance de l'usufruit au moment de la confection du testament; on peut dire qu'il possède virtuellement l'usufruit. Le droit qu'il lègue lui appartient donc au moment de la confection du testament et il peut en disposer. Le droit du légataire prend naissance au jour de la *diei cessio;* il faut donc qu'au jour de l'adition toutes les conditions se trouvent remplies et que le testateur (ou son héritier) ait recouvré l'usufruit. Cependant le texte d'Ulpien va plus loin et admet la validité du legs, même si l'usufruit fait retour à la propriété postérieurement à l'adition d'hérédité. Pour admettre la validité du legs dans ce cas, il faut y voir une condition tacite, et la *diei cessio* n'aura lieu qu'au jour où l'usufruit existant à l'époque du testament sera éteint. Alors seulement le légataire pourra recueillir l'usufruit.

Nous avons dit que le nu-propriétaire, si l'usufruit existant est conditionnel, peut créer entre-vifs un usufruit; il le peut également par legs. C'est ce qui résulte d'un texte d'Ulpien : « Si sub conditione mihi legatus sit ususfructus, medioque tempore sit penes heredem, potest heres usumfructum alii legare; quæ res facit, ut, si conditio extiterit mei legati, ususfructus ab herede relictus finiatur. Quod si ego usumfructum amisero, non reverte-

tur ad legatarium, cui ab herede pure legatus fuerat : quia ex diversis testamentis jus conjunctionis non contingit » (L. 16, Dig., *Quib. nod. ususf.*, VII, 4). Cette loi applique les mêmes principes que le texte de Javolenus sur les effets de la constitution de l'usufruit par le propriétaire d'un fonds grevé conditionnellement d'usufruit.

Le legs d'usufruit est soumis à des causes d'extinction et de caducité que nous n'avons pas à étudier; mais nous devons faire remarquer que, si l'extinction ou la caducité du legs profite souvent soit à l'héritier grevé d'usufruit, soit au légataire de la nue-propriété, elle profitera parfois à un usufruitier, qui a un usufruit sur les mêmes biens que le titulaire du droit éteint, et qui recueille ce droit en vertu du *jus accrescendi*. L'accroissement était d'une application fréquente pour l'usufruit, car les lois caducaires, qui avaient restreint l'application du droit d'accroissement pour y substituer les *præmia patrum*, avaient laissé subsister les anciennes règles de l'accroissement en ce qui concerne l'usufruit. De plus, l'accroissement en matière d'usufruit s'appliquait nonseulement lorsque le légataire d'usufruit ne pouvait recueillir et que le colégataire avait une vocation au tout, mais aussi quand le droit recueilli par le légataire d'usufruit s'éteignait. Dans ce dernier cas pour un legs de propriété le droit d'accroissement n'eût pas existé. Pour un legs d'usufruit, au contraire, la vocation au droit entier, paralysée par le concours d'un colégataire, renaît si le colégataire perd son droit, car le droit du colégataire n'étant pas transmissible à ses héritiers, il est plus naturel de l'attribuer au légataire d'usufruit qu'au légataire de la propriété ou à l'héritier. « Sed in usufructu hoc plus est quod et constitutus nihilominus amissus jus

adcrescendi admittit » (*Frag. Vat.*, § 77. — L. 1, § 3, Dig., *De usufr. adcr.*, VII, 2). L'accroissement n'a lieu que dans les legs *per vindicationem* et *per præceptionem*. Il n'est jamais admis dans les legs *per damnationem*. Lorsque le legs *per vindicationem* est validé comme fait *per damnationem* en vertu du sénatus-consulte Néronien, l'accroissement n'est alors pas admis après la constitution de l'usufruit, si l'un des légataires perd son droit, au profit de l'autre légataire; mais néanmoins on donne dans ce cas une action utile pour permettre l'accroissement (*Frag. Vat.*, § 85).

Le droit d'accroissement ne constitue pas un mode spécial d'acquisition. C'est le legs qui, donnant vocation à l'usufruit entier, constitue la cause d'acquisition. Nous devions néanmoins signaler ce droit d'accroissement qui, en fait, aboutit à constituer l'usufruit.

Pour éviter la perte de l'usufruit par suite de *capitis deminutio*, au lieu de léguer l'usufruit purement et simplement, on le lègue souvent *in menses, vel in dies, vel in singulos annos*. Alors, au lieu d'un usufruit unique, il y a plusieurs usufruits; le premier usufruit commence au jour de l'adition, les autres sont à terme et leur *diei cessio* a lieu au jour de l'arrivée du terme (L. un., pr., Dig., *Quando dies legat.*, VII, 3). Si l'usufruitier subit une *capitis deminutio,* la perte ne porte que sur l'usufruit déjà commencé (L. 1, § 3, Dig., *Quib. mod. ususf.*, VII, 4). Ces legs distincts constituent une répétition de l'usufruit. L'usufruit ainsi constitué est dit *repetitus* (L. 3, pr., Dig., *eod. tit.*).

Le testateur peut aussi déclarer dans son testament que si l'usufruit vient à s'éteindre soit pour une cause spéciale, soit pour une cause quelconque, il le redonne à

l'usufruitier (L. 3, pr., Dig., *eod. tit.* — L. 3, § 2, Dig., *Usuf. quemadm.*, VII, 9. — L. 23, Dig., *De usu et usuf.*, XXXIII, 2). La répétition de l'usufruit se présume même lorsque l'usufruit est constitué expressément pour la vie de l'usufruitier (*quamdiu vivat*) ou pour un temps déterminé (*usque ad tempus*) (L. 3, pr., Dig., *Quib. mod. ususf.*, VII, 4).

§ VIII. *Des modalités applicables dans les constitutions d'usufruit.*

L'établissement d'un droit d'usufruit peut être affecté de diverses modalités. Le terme et la condition sont les seules modalités que nous devons étudier à propos de l'usufruit.

Le terme et la conditon, qu'ils fussent suspensifs ou résolutoires, devaient en droit civil être facilement admis. L'usufruit étant un droit essentiellement temporaire, il était naturel de valider toute modalité ayant pour effet de suspendre la naissance du droit ou d'en avancer l'expiration. Les modalités devaient en outre être favorisées par le législateur, qui, tout en reconnaissant la nécessité du droit d'usufruit, le considère comme nuisible à la propriété et cherche à en faciliter l'extinction.

Mais les modes d'acquisition employés pour la constitution de l'usufruit peuvent s'opposer à l'admission de modalités; c'est ce qui arrive pour les modes d'acquisition qui impliquent l'affirmation immédiate et actuelle d'un droit. Nous devons donc étudier quels sont, parmi les modes applicables à l'usufruit, ceux qui admettent l'existence d'une modalité suspensive ou résolutoire.

Nous nous occuperons d'abord du terme et de la condi-

tion résolutoires. Les mêmes règles sont applicables au terme et à la condition. Ces modalités expressément apposées n'empêchent du reste pas l'extinction de l'usufruit par les modes ordinaires d'extinction, notamment par la mort de l'usufruitier. Par exception, Justinien décida que l'usufruit établi jusqu'à ce qu'une personne ait atteint un certain âge (sub certo tempore, in quod vel filius ejus, vel quisquam pervenerit), durerait jusqu'à l'époque fixée, même si cette personne meurt avant; dans ce cas, ce sont les héritiers de l'usufruitier qui profitent de l'usufruit jusqu'au terme fixé (L. 12, pr., Cod., *De usufr.,* III, 33).

Tous les modes d'acquisition de l'usufruit admettent les modalités résolutoires. Cela s'explique par le caractère temporaire du droit d'usufruit et par cette considération que les modes d'acquisition doivent admettre des modalités résolutoires, si les droits acquis peuvent être temporaires. Sur ce point, l'usufruit diffère essentiellement de la propriété et des servitudes prédiales. Le droit civil ne permet pas l'insertion d'une modalité résolutoire dans un transfert de propriété ou dans un acte créateur de servitudes prédiales, et cette défense est générale. Elle s'applique, quel que soit le mode de constitution employé par les parties, car elle tient au caractère naturellement perpétuel des droits de propriété ou de servitude prédiale. Mais le droit romain établissait une différence entre la propriété et les servitudes au point de vue des effets des modalités résolutoires. Il annule l'aliénation de propriété affectée d'une pareille modalité; il valide, au contraire, la création de servitude prédiale en supprimant comme non écrite la modalité résolutoire. Ce n'est que sous Justinien que les modalités résolutoires furent reconnues dans le transfert de la propriété et des

servitudes prédiales; mais avant Justinien, le préteur les fit reconnaître dans les actes constitutifs de servitudes en accordant une exception de dol au propriétaire du fonds servant, si, après le terme fixé ou après réalisation de la condition, le propriétaire du fonds dominant veut exercer la servitude.

La possibilité de transférer un usufruit *ad tempus* par tous les modes applicables à l'usufruit est attesté par Paul : « Ad certum tempus et in jure cedi et legari et officio judicis constitui potest (*Frag. Vat.*, § 48). Bien que le texte de Paul ne parle pas de la condition, il est certain qu'il faut l'assimiler au terme, et l'on devra admettre la condition *ad quam* aussi bien que le terme *ad quem* dans l'*in jure cessio*, dans l'adjudication et dans le legs.

Lorsque l'usufruit est constitué par *deductio* dans le legs, dans la mancipation, dans l'*in jure cessio*, cette réserve peut-elle être affectée d'une modalité résolutoire?

Cette modalité est certainement possible dans un legs. Paul l'affirme pour la *deductio ad diem* dans un legs : « Sequitur ut et legato deduci ad certum tempus possit (*Frag. Vat.*, § 50 *in fine*), et il faut encore assimiler la condition au terme.

Mais la *deductio ad diem* ou *ad conditionem* était contestée dans l'*in jure cessio* et la mancipation. Paul pose la question en ces termes : « In mancipatione vel in jure cessione an deduci possit vel ex tempore, vel ad tempus, vel ex conditione, vel ad conditionem, dubium est : quemadmodum si is, cui in jure ceditur, dicit « aio hunc fundum meum esse deducto usufructu ex Kal. Jan. », vel « deducto usufructu usque ad Kal. Jan. decimas »; vel « aio hunc fundum meum esse, deducto usufructu, si

navis ex Asia venerit » : item in mancipatione « emptus mihi est pretio, deducto usufructu ex Kal. illis », vel « usque ad Kal. illas » ; et eadem sunt in conditione. Pomponius igitur putat non posse ad certum tempus deduci, nec per in jure cessionem, nec per mancipationem, sed tantum transferri ipsum posse. Ego didici et deduci ad certum tempus posse, quia et mancipationem et in jure cessionem lex XII Tabularum confirmat » (*Frag. Vat.*, § 50). D'après Paul, Pomponius n'admettait pas la déduction. Cependant, comme le dit M. Bufnoir [1], il n'y avait aucune raison de douter. On a conjecturé que Pomponius repoussait ces modalités à cause de la formule que devait prononcer l'acquéreur dans l'*in jure cessio* et la mancipation. La formule implique l'existence actuelle d'un droit, et la déduction « a pour effet de démembrer ce droit; il existe bien actuellement, mais il n'est pas plein et entier [2]. » M. Pellat pense que peut-être l'on peut expliquer l'opinion de Pomponius en disant : « Quand l'usufruit est retenu jusqu'à un terme ou jusqu'à une condition, la propriété pleine et entière n'est transférée qu'à partir de ce terme ou de cette condition, ce qui est contraire à la décision donnée dans le § 49 des *Fragments du Vatican* [3]. »

Quelle que soit la cause de l'opinion de Pomponius, il faut valider avec Paul le terme dans la *deductio* par mancipation et par *in jure cessio*, et, par analogie, la condition. La mancipation et l'*in jure cessio* comportent incontestablement la déduction de l'usufruit; le droit cédé est alors diminué, restreint, le transfert n'en est pas

(1) *Traité de la condition*, 1866, pag. 181.

(2) M. Accarias, tom. I, 4e édition, pag. 704, note 2.

(3) *Propriété et usufruit*, 1853, pag. 57, note.

moins possible. Il doit en être de même quand il y a un terme ou une condition résolutoire affectant l'usufruit déduit, il suffit que la nue-propriété soit transférée. D'ailleurs, ne pourrait-on pas dire que la propriété pleine et entière est transférée immédiatement, que le droit de jouissance de l'acquéreur est seulement paralysé par la déduction de l'usufruit, mais qu'il existe virtuellement du jour du transfert?

Paul reconnaît les modalités résolutoires dans la réserve par mancipation ou *in jure cessio* en s'appuyant sur la loi des Douze-Tables. Le passage invoqué (quum nexum faciet mancipiumque, uti lingua nuncupassit, ita jus esto) valide les pactes adjoints à une mancipation, et permet ainsi la déduction de l'usufruit; mais, comme le remarque très justement M. Bufnoir, il n'a aucun rapport avec la question de savoir si la réserve peut être affectée d'une modalité [1].

Les modalités suspensives sont, en principe, admises dans la constitution d'usufruit. Elles le sont aussi dans l'établissement des servitudes prédiales et dans le transfert de la propriété, et la différence que nous avons signalée à propos des modalités résolutoires entre l'usufruit d'une part, et les servitudes et la propriété d'autre part, n'existe pas pour les modalités suspensives.

Mais le mode employé pour l'établissement de l'usufruit s'opposera souvent à l'insertion d'un *dies a quo* ou d'une *conditio ex qua*.

Nous devons d'abord faire observer que le terme suspensif qui reculerait l'époque d'ouverture de l'usufruit au décès ou après le décès de l'usufruitier est inadmissible,

(1) *Op. cit.*, p. 181.

car il ferait commencer l'usufruit à un moment où il s'éteint ou bien à un moment où il ne peut plus prendre naissance. « Titio *quum morietur* ususfructus inutiliter legari intelligitur, in id tempus videlicet collatus, quo a persona discedere incipit, » dit Modestin (L. 51, Dig., *De usuf.,* VII, 1), et Paul exprime ailleurs la même idée (L. 5, Dig., *De usu et usuf.,* XXXIII, 2).

Nous nous occuperons d'abord des modalités suspensives dans l'usufruit constitué *per translationem.*

Le legs admet les modalités suspensives. « Ex certo tempore legari potest, » dit Paul (*Frag. Vat.,* § 49). De même Ulpien : « Posse enim usumfructum ex die legari, et in diem, constat » (L. un., § 3, Dig., *Quando dies ususf.,* VII, 3). La condition est également possible, comme le prouvent deux lois que nous avons eu l'occasion d'analyser, et qui supposent un usufruit affecté de condition suspensive (L. 54, Dig., *De usuf.,* VII, 1. — L. 16, Dig., *Quib. mod. ususf.,* VII, 4).

Les modalités suspensives sont-elles possibles dans le transfert par *in jure cessio* ou par adjudication? La question était douteuse, d'après Paul, qui se prononce pour la négative : « An in jure cedi vel an adjudicari possit, variatur. Videamus ne non possit, quia nulla legis actio prodita est de futuro » (*Frag. Vat.,* § 49).

L'*in jure cessio* n'admet pas de modalités suspensives. Sur ce point, il est difficile de trouver les raisons de douter, qui permettaient la controverse, dont parle Paul. L'*in jure cessio* a lieu sous forme de revendication et s'intente par une action impliquant l'affirmation d'un droit actuel. La revendication d'un droit futur serait impossible. L'acquéreur d'usufruit ne pourrait affirmer et revendiquer un droit affecté de modalité suspensive.

Cette modalité doit donc être considérée comme impossible dans l'*in jure cessio,* et aucun texte ne l'admet.

L'adjudication d'après Paul n'admettrait pas de terme suspensif, et, par analogie, pas de condition suspensive. On peut dire, pour soutenir cette opinion, que le juge a pour mission de faire cesser l'indivision, et qu'il n'a qu'à prononcer sur les droits actuels. On peut, en outre, invoquer la règle que les *actus legitimi,* c'est-à-dire les actes soumis par la loi à des formes solennelles, ne peuvent être affectées de modalités, et l'on cite la loi 77 au Digeste, *De regulis juris* (L. 17). Il est possible qu'à l'origine une modalité suspensive n'ait pas pu être introduite dans l'adjudication de l'usufruit, surtout si l'adjudication était une *legis actio,* et par suite ne comportait pas une action pour un droit futur. Mais cependant un texte d'Ulpien admet l'adjudication *ex die* de l'usufruit : « Ususfructus et ex certo tempore, et usque ad certum tempus, et alternis annis adjudicari potest » (L. 16, § 2, Dig., *Fam. erc.,* x, 2). L'adjudication de l'usufruit pouvait donc être affectée d'un terme suspensif. M. Accarias [1] prétend que ce texte a été corrigé par Justinien; mais il n'y a aucune preuve de cette interpolation. L'admission d'un terme suspensif se comprend très bien. La loi 77, qui exclut le terme et la condition dans les *actus legitimi,* ne mentionne pas expressément l'adjudication. Le juge, devant qui sont renvoyées les parties, reçoit du magistrat le pouvoir d'adjuger, et la formule de l'adjudication est *incerta,* elle laisse un pouvoir absolu au juge; il peut adjuger *quantum adjudicari oportet* (Gaius, IV, § 42). Il est donc assez naturel qu'il

(1) *Droit romain,* tom. I, 4e édition, pag. 704, note 1.

puisse, s'il juge utile d'attribuer l'usufruit d'un fonds à un des copartageants, affecter cet usufruit d'un terme suspensif. Il lui sera plus facile d'établir l'égalité des lots, si l'usufruit évalué d'après l'âge du titulaire doit avoir une durée probable trop longue. Il est vrai que le juge pourrait arriver au même résultat par l'apposition d'un terme extinctif; mais pourquoi restreindre son pouvoir? Du reste, le texte d'Ulpien est formel. Mais il est restreint au terme suspensif. On ne saurait donc, faute de texte, admettre une condition suspensive dans l'adjudication d'un usufruit. D'ailleurs, la condition suspensive ne pourrait guère être insérée dans une adjudication d'usufruit. Le pouvoir laissé au juge a pour but de permettre la composition égale des lots, et une condition suspensive, fixant à une époque incertaine l'ouverture de l'usufruit, empêcherait cette égalité, puisque le juge ne pourrait calculer la valeur de l'usufruit ainsi adjugé.

Nous arrivons aux modalités suspensives dans la déduction de l'usufruit. L'usufruit pourra faire l'objet d'une *deductio ex die* ou *ex conditione* dans un legs. Paul admet la déduction *ad certum tempus;* mais il n'exclut pas celle faite sous modalité suspensive, et il n'y a aucune raison pour ne pas l'admettre.

Quant à la *deductio ex die* ou *ex conditione* dans la mancipation et l'*in jure cessio,* Paul pose la question sans la résoudre. Dans le § 50 des *Fragments du Vatican* que nous avons déjà cité, Paul se demande si les modalités suspensives et résolutoires sont possibles dans la déduction de l'usufruit par mancipation ou *in jure cessio.* Il admet l'affirmative, comme nous l'avons vu, pour les modalités résolutoires, et il ajoute : « Numquid ergo et ex tempore et ex conditione deduci possit? » Mais il ne

se prononce pas. En l'absence de texte il est assez difficile de résoudre cette question. Mais les principes durent plutôt conduire les jurisconsultes romains à admettre la négative. Si l'on analyse la *deductio ex die,* on voit que, dans l'*in jure cessio,* par exemple, l'acquéreur affirme un droit immédiat de pleine propriété sur une chose, et acquiert ce droit. Comment admettre que par suite d'une réserve faite au moment de l'acquisition son droit puisse plus tard se démembrer *ipso jure?* Il aurait donc acquis un droit de propriété, qui serait pour partie affecté d'un terme résolutoire; mais le terme résolutoire est impossible dans le transfert de la propriété, que la résolution porte sur tout le droit ou sur une partie seulement. Et l'aliénateur, qui se réserve l'usufruit, comment peut-il, après avoir aliéné la propriété pleine et entière, rentrer dans une partie de cette propriété? Comment peut-il se réserver pour une époque ultérieure un droit qu'il aliène? C'est une véritable acquisition de l'usufruit qui aurait lieu au profit de l'aliénateur primitif, du *cedens;* mais alors il faut un acte constitutif spécial, un acte translatif.

Ce que nous disons du terme s'applique également à la condition. L'usufruit déduit *ex conditione* dans une mancipation ou dans une *in jure cessio* n'existe que du jour où la condition se réalise. Il y a donc eu transfert immédiat de pleine propriété, et l'arrivée de la condition détache l'usufruit de la propriété. Il est impossible d'admettre la réserve de l'usufruit dans de telles conditions.

M. Bufnoir a présenté pour la condition suspensive dans l'*in jure cessio* et la mancipation une très ingénieuse explication. Il ne faudrait pas dire, d'après l'éminent professeur, qu'il y a en cas de réserve conditionnelle une

transmission de pleine propriété sous réserve d'un usufruit qui doit prendre naissance à l'arrivée de la condition. Il faudrait plutôt « admettre que la réserve conditionnelle de l'usufruit suspend l'effet de la mancipation en ce sens que l'événement de la condition détermine seul si la mancipation a eu pour objet la pleine propriété ou la nue-propriété [1]. » Mais alors c'est la mancipation ou l'*in jure cessio* qui est conditionnelle. M. Bufnoir le reconnaît; mais il ajoute : « On pourrait peut-être dire que la condition, en tant qu'elle porte sur la mancipation, n'est pas expresse [2]. » Il nous semble impossible d'admettre que la mancipation avec réserve conditionnelle d'usufruit ne soit pas elle-même conditionnelle, quand l'arrivée de la condition, en créant un droit d'usufruit, peut modifier les effets de la mancipation. Nous croyons donc que la réserve de l'usufruit dans la mancipation et dans l'*in jure cessio* ne peut être affectée ni d'un terme *a quo* ni d'une condition *ex qua*.

Nous ne nous sommes occupé que de termes et conditions expressément insérées dans le mode d'acquisition. Comme nous l'avons vu, résolutoires ou suspensives, ces modalités sont admises quand le mode constitutif employé les supporte. Le terme et la condition tacites seront toujours possibles, car les modalités tacites sont admises quand la prohibition des modalités expresses ne tient qu'à une règle de forme, et c'est ce qui a lieu dans tous les cas où nous avons constaté l'impossibilité d'insérer des modalités dans les actes constitutifs d'usufruit.

(1) M. Bufnoir, *Traité de la condition*, p. 179.
(2) M. Bufnoir, *op. cit.*, p. 179.

CHAPITRE II.

DES MODES D'ACQUISITION DU DROIT PRÉTORIEN.

§ I. *De la quasi-possession et de l'usufruit prétorien.*

Nous venons de voir les modes d'acquisition que le droit civil romain admettait pour l'usufruit. Il est évident que la législation était très imparfaite sur ce point. Les formes solennelles exigées pour la constitution de l'usufruit entre-vifs entravent la liberté des conventions. L'adjudication ayant une application limitée à des cas assez rares, l'*in jure cessio* se trouvait le seul mode normal que l'on pût employer pour établir un usufruit entre-vifs. Bien des inconvénients en résultaient. Les personnes *alieni juris* ne pouvaient acquérir l'usufruit pour la personne en puissance de qui elles étaient, et les femmes incapables de figurer en justice, ne pouvaient acquérir sans autorisation un droit qu'en lui-même elles avaient la capacité d'aliéner seules. Les dispositions d'usufruit par mode de dernière volonté étaient par le moyen des legs plus faciles à réaliser que les dispositions entre-vifs, et, comme l'usufruit fait plus souvent l'objet de dispositions *mortis causa* que de conventions entre-vifs, l'impossibilité de transférer l'usufruit par simple tradition ne devait pas présenter en fait de bien graves inconvénients.

Il n'en était pas de même des servitudes prédiales.

Leur établissement se réalise très souvent à la suite de conventions, et l'impossibilité d'employer la tradition devait apporter des entraves très sérieuses à leur constitution, en obligeant les parties contractantes à recourir à des formes solennelles, à se servir de témoins, quand la mancipation était possible, ou à se rendre devant le magistrat, quand il fallait employer l'*in jure cessio.*

Le droit civil nécessitait donc une réforme. Toutes les entraves, toutes les gênes apportées par le droit civil à l'acquisition de l'usufruit et des servitudes prédiales résultaient de l'idée romaine que les servitudes n'étaient pas susceptibles de possession. Nous avons déjà expliqué comment les Romains étaient arrivés à n'admettre la possession que pour les choses corporelles, « non possessio est, nisi in rebus quæ tangi possunt[1], » et comment ils avaient rendu la possession inapplicable à notre matière, en considérant l'usufruit comme incorporel.

L'admission d'un droit de possession pour les servitudes réelles ou personnelles fut réalisée par le préteur. Le magistrat se servit de son pouvoir de *jus dicere,* qui lui permettait d'interpréter le droit civil, de le compléter et même de le modifier sans autres restrictions que l'intérêt public. Comme le dit un texte célèbre de Papinien, « Jus prætorium est, quod prætores introduxerunt, adjuvandi, vel supplendi, vel corrigendi juris civilis gratia, propter utilitatem publicam » (L. 7, § 1, Dig., *De just. et jure,* I, 1).

Pour les Romains la possession était l'exercice normal du droit de propriété, la détention matérielle de l'objet de ce droit avec l'intention de s'en comporter comme

(1) Ælius Gallus sur Festus, v° *Possessio.*

propriétaire. Le préteur admit pour l'usufruit et les servitudes une possession analogue à la possession applicable à la propriété, et le préteur l'appela *quasi-possessio*. Elle consiste dans l'exercice de l'usufruit ou de la servitude. Cet exercice peut présenter quelques difficultés pour les servitudes prédiales, notamment pour les servitudes négatives. Mais pour l'usufruit il s'explique parfaitement, car c'est par les mêmes actes que se manifeste l'exercice du droit de propriété et du droit d'usufruit. Les servitudes personnelles offrent en effet « ceci de particulier, comme le dit très justement M. Van Wetter, que leur exercice se combine avec la possession de la chose assujettie. L'acquisition de ce genre de possession s'effectue donc absolument par les mêmes actes que celle de la possession proprement dite (1). »

Par le fait seul qu'il a la détention matérielle de la chose et qu'il exerce son droit de jouissance, l'usufruitier a donc la possession juridique de son droit d'usufruit. Mais il faut qu'il exerce son droit avec l'intention de s'en comporter comme propriétaire ; c'est ce que disent deux textes, relatifs aux servitudes, mais évidemment applicables à l'usufruit. « Servitute usus non videtur nisi ei qui suo jure uti se credidit » (L. 25, Dig., *Quemadm. serv.*, VIII, 6. Cfr. L. 7, Dig., *De itinere,* XLIII, 19). Outre cette possession juridique de son droit, la détention de la chose donne à l'usufruitier l'élément corporel de la possession du droit civil, mais à ce point de vue sa possession est précaire, car il possède pour le compte du propriétaire. Au point de vue de la propriété les textes disent que l'usufruitier ne possède pas (L. 10,

(1) *Traité de la possession*, 1868, p. 186.

§ 5, Dig., *De adq. rer. dom.,* XLI, 1. — L. 6, § 2, Dig., *De precario,* XLIII, 26) ou qu'il possède *naturaliter* (L. 12, pr., Dig., *De adq. vel amitt. poss.,* XLI, 2. — L. 19, pr., *eod. tit.*).

La possession de l'usufruitier est appelée par les textes *quasi-possessio*. C'est ainsi qu'Ulpien dit qu'il faut restituer au captif qui a perdu la quasi-possession de son usufruit, les fruits perçus pendant sa captivité (L. 23, § 2, Dig., *Ex quibus causis,* IV, 6). De même, il accorde l'interdit *de vi* à l'usufruitier : « Qui ususfructus nomine qualiterqualiter fuit quasi in possessione utetur hoc interdicto » (L. 3, § 7, Dig., *De vi,* XLIII, 16). Les textes suppriment parfois le mot *quasi* et parlent de la *possessio usus fructus*. — « Si ususfructus quis sibi defendat possessionem, » dit Ulpien (L. 4, Dig., *Uti poss.,* XLIII, 17). De même Julien oppose la *possessio* au *dominium ususfructus* (L. 3 *in fine,* Dig., *Si ususf. pet.,* VII, 6). De même, d'autres textes parlent de la quasi-possession des servitudes prédiales (L. 10, pr., Dig., *Si serv. vind.,* VIII, 5), ou de la possession de ces mêmes servitudes (L. 2, Dig., *Com. præd.,* VII, 4. — L. 7, Dig., *De itinere*, XLIII, 19) et même de la *detentio servitutis* (L. un., § 5, Dig., *De remiss.,* XLIII, 25).

L'époque à laquelle fut introduite la quasi-possession de l'usufruit et des servitudes nous est indiquée par un texte de Javolenus. Ce texte est relatif à une servitude prédiale; mais la théorie de la quasi-possession dut nécessairement être introduite en même temps pour toutes les servitudes, prédiales ou personnelles. — « Quotiens via aut aliquod jus fundi emeretur, cavendum putat esse Labeo per te non fieri, quo minus eo jure uti possit : quia nulla ejusmodi juris vacua traditio esset. Ego puto

usum ejus juris pro traditione possessionis accipiendum esse. Ideoque interdicta veluti possessoria constituta sunt (L. ult., Dig., *De serv.,* VIII, 1). Ainsi, d'après Labéon, en cas de vente d'une servitude prédiale quelconque, le droit vendu ne peut faire l'objet d'une tradition, parce qu'il n'est pas susceptible de possession. Le vendeur devra donc promettre avec caution qu'il n'apportera aucun obstacle à l'exercice de la servitude. Cette stipulation *per te non fieri....* était assez employée et nous aurons à en parler à propos des pactes et des stipulations ; elle ne créait pas de droit réel. Le vendeur aurait pu aussi, quoique Labéon ne le dise pas, céder *in jure* la servitude vendue ou la manciper, si elle était rurale, et c'était même la seule manière d'exécuter son obligation, si par la vente il s'était engagé à constituer une servitude comme droit réel. Javolenus, rapportant la décision de Labéon, ajoute qu'à son avis le vendeur peut livrer la possession de la servitude, en faire tradition, et que cette tradition consistera dans l'usage que l'acquéreur fera de la servitude... *usum juris pro traditione possessionis accipiendum.* Ce texte permet de supposer que le préteur introduisit la théorie de la *quasi-possessio* dans la période qui sépare Labéon de Javolenus, au premier siècle de notre ère.

La quasi-possession dut être protégée par le préteur, à l'imitation de la possession civile. La possession civile était protégée par les interdits possessoires. La quasi-possession prétorienne fut protégée par les interdits quasi-possessoires. Javolenus constate l'existence de ces interdits pour les servitudes à la fin du texte que nous venons de citer. De même Ulpien : « Servitutes quoque prætoris jure constituentur... et interdictum de his utile com-

petit » (L. 1, § 9, Dig., *De superf.*, XLIII, 18). Deux autres textes d'Ulpien, insérés dans les *Fragments du Vatican*, constatent l'existence d'interdits au profit de l'usufruitier possesseur. L'interdit *uti possidetis* utile (*Frag. Vat.*, § 90) et l'interdit *unde vi*, probablement utile (*specialiter hoc interdictum eo casu, F. V.*, § 91), furent donnés au possesseur d'usufruit sur les immeubles. De même l'interdit *utrubi* dut lui être accordé pour les meubles. Les textes permettent aussi à celui qui revendique un usufruit d'obtenir, par un interdit créé à l'imitation de l'interdit « *quem fundum*, » l'interdit « *quem usumfructum vindicare velit*, » la possession de l'usufruit, si le défendeur à la revendication ne veut pas fournir la caution *judicatum solvi* (*Frag. Vat.*, § 92).

Toutes les réformes introduites par le préteur dans l'acquisition de l'usufruit se rattachent à cette idée de la quasi-possession. Les modes du droit civil subsistent; l'usufruit peut toujours être établi par *in jure cessio*, par adjudication, par déduction dans la mancipation, enfin par legs. Aucun changement n'est opposé aux modalités permises.

La seule modification du préteur, qui ne se rattache pas à l'introduction de la quasi-possession, se rapporte à l'adjudication. Nous avons vu que par adjudication on ne pouvait établir l'usufruit que dans les *judicia legitima*. Le préteur dut intervenir et permettre la constitution de l'usufruit dans les *judicia imperio continentia*. Cela résulte implicitement de la loi 44, § 1 (Dig., *Fam. ercisc.*, X, 2) : « Si familiæ erciscundæ vel communi dividundo actum sit, adjudicationes prætor tuetur exceptiones aut actiones dando. » L'adjudication dans les *judicia ligitima* transférait la propriété *pleno jure* et donnait des actions civiles; il

n'était donc nullement besoin de la protection du préteur. L'intervention de ce magistrat ne put avoir pour but que de protéger les adjudications faites dans les *judicia imperio continentia*. Le juge dut alors pouvoir établir un usufruit prétorien dans ces *judicia*.

La quasi-possession permit de constituer l'usufruit par tous les modes qui comportent la quasi-possession. Il ne peut être question de l'occupation, qui est inapplicable en elle-même; mais l'acquisition de l'usufruit par tradition et par une possession prolongée devint possible. Grâce à la possession, il devint également possible de constituer un usufruit sur les choses dont on n'est pas civilement propriétaire.

L'usufruit constitué ainsi en vertu du droit prétorien est protégé par le préteur. Il ne donne pas à l'usufruitier l'action confessoire civile, car l'usufruit n'est pas *jure civili, ipso jure constitutus*. Les textes disent que l'usufruit est alors constitué *tuitione prætoris* (L. 1, pr., Dig., *Quib. mod. ususf.*, VII, 4) *per tuitionem prætoris* (L. 9, § 1, Dig., *Quemadm. usuf.*, VII, 9), ou *jure prætorio* (L. 1, § 9, Dig., *De superfic.*, XLIII, 18).

La protection du préteur, dont parlent les textes, consiste dans les interdits quasi-possessoires et dans une action réelle utile. « Servitutis quoque prætorio jure constituentur, et ipsæ ad exemplum earum, quæ ipso jure constitutæ sunt, utilibus actionibus petentur, » dit le dernier texte que nous venons de citer. Et il faut remarquer que l'usufruit présente une différence importante avec la propriété depuis l'introduction des interdits quasi-possessoires : l'usufruitier se trouve mieux protégé que le propriétaire. En effet, le propriétaire, s'il possède, ne peut agir que par les voies possessoires (§ 2,

Inst., *De act.,* IV, 6). L'usufruitier au contraire peut, dans la même situation, agir aussi bien par les voies possessoires que par l'action réelle, civile ou prétorienne. Les interprètes expliquent cette différence en disant qu'à l'origine, l'usufruitier n'ayant pas droit aux interdits, devait toujours agir par l'action confessoire. En effet, s'il ne possédait pas, il n'avait évidemment que l'action réelle, et s'il possédait, il était troublé dans l'exercice de son droit, il était bien forcé, faute d'interdits, d'agir par la voie pétitoire. Lorsque l'on créa la voie quasi-possessoire, on aurait dû supprimer l'exercice de l'action réelle par le possesseur; mais on ne le fit pas et par habitude on laissa toujours l'usufruitier agir par voie pétitoire.

L'action réelle, accordée par le préteur aux titulaires d'usufruit constitués *jure prætorio* est l'action publicienne. Cela nous est attesté par Ulpien : « Si de usufructu agatur tradito, publiciana datur. Idemque servitutibus urbanorum prædiorum per traditionem constitutis, vel per patientiam, forte si per domum quis suam passus est aquam transduci : item rusticorum : nam et hic traditionem et patientiam tuendam constat » (L. 11, § 2, Dig., *De publ.,* VI, 2). L'action publicienne avait été créée par le préteur pour protéger le propriétaire bonitaire qui a reçu tradition du vrai propriétaire, mais n'a pas pu acquérir la propriété quiritaire, et aussi pour protéger le possesseur de bonne foi qui a reçu tradition *a non domino*. Le propriétaire de bonitaire et le possesseur de bonne foi pouvaient usucaper d'après le droit civil; mais perdant la possession, ils ne pouvaient revendiquer. Le préteur suppose que l'usucapion a duré assez longtemps pour être acquise, et, se fondant sur

cette fiction, il leur donne une action réelle utile, la publicienne, qui leur permet de rentrer en possession et de continuer l'usucapion, à moins que la publicienne ne soit intentée par un possesseur de bonne foi contre le véritable propriétaire ou contre un autre possesseur de bonne foi. C'est cette action que le préteur étend à l'usufruit. Mais il en modifie les règles en ce qu'elles ont de contraire à la nature de l'usufruit.

Pour accorder la publicienne, le préteur exigeait d'ordinaire que le demandeur eût reçu tradition en vertu d'une *justa causa* et que de plus, s'il avait reçu tradition *a non domino,* il eût été de bonne foi au moment de la tradition. Nous aurons à voir si ces conditions sont applicables, soit à propos de la quasi-tradition, soit à propos de la *præscriptio longi temporis*. Mais la fiction sur laquelle était basée la publicienne pour la propriété supposait une usucapion accomplie. Cette condition ne peut évidemment s'appliquer à l'usufruit, qui est une chose non susceptible d'usucapion. La publicienne lui est néanmoins appliquée; mais Ulpien ne nous dit pas si la publicienne accordée à l'usufruitier ou au titulaire d'une servitude prédiale était une action utile, si elle était donnée à l'imitation de la publicienne accordée au propriétaire bonitaire et au possesseur de bonne foi. En tout cas la formule devait être certainement modifiée. La formule exprimait la fiction d'usucapion accomplie : *Si quem hominem Aulus Agerius emit et ei traditus est, anno possedisset, tum si eum hominem, de quo agitur, ejus ex jure quiritium esse oporteret* (Gaius, IV, 36). Cette formule ne pouvait être appliquée textuellement à l'usufruit. Quelle fut la nature de la modification apportée à cette action? Aucun texte ne l'indique. Mais, comme à l'époque où la publicienne fut étendue à

l'usufruit, la prescription *longi temporis* devait lui être applicable, on peut conjecturer avec assez de vraisemblance que la formule contenait la fiction que la possession de l'usufruitier avait duré le temps exigé pour la prescription. — Si notre hypothèse est exacte, la formule de la publicienne en matière d'usufruit devait être à peu près ainsi conçue : *Si Numeri Negidii fundo jus utendi fruendi Aulus Agerius emit, et ususfructus ei traditus est, decem aut viginti annis possedisset, tum si eum usumfructum de quo agitur, ejus ex jure quiritium esse oporteret, nisi arbitratu tuo restituatur, quanti ea res erit, tantam pecuniam Numerum Negidium Aulo Agerio condemna; si non paret, absolve.*

On pourrait peut-être aussi supposer que dans la formule de la publicienne en matière d'usufruit, la fiction portait, non sur la durée de la possession, mais sur l'emploi d'un mode civil. Alors la formule eût déclaré la servitude valable si, en la supposant acquise par un mode civil, elle eût été valablement acquise. La formule eût dû, dans ce cas, être ainsi conçue : *Si numeri Negidii fundo jus utendi fuendi Aulus Agerius emit, et ei traditum est, ipso jure constitutum esset, tum si quem usumfructum, de quo agitur, ejus ex jure quiritium esse oporteret, nisi arbitratu tuo restituatur, quanti ea res erit, tantam pecuniam Numerum Negidium Aulo Agerio condemna; si non paret, absolve.*

§ II. *De la quasi-tradition.*

Créée à l'imitation de la tradition de la propriété, la quasi-tradition de l'usufruit consiste dans le transport de la quasi-possession de l'usufruit. Elle se confond absolu-

ment avec la tradition réalisée pour transférer la propriété, car le droit d'user et de jouir, qui appartient à l'usufruitier, nécessite la détention matérielle de la chose. Outre cet élément matériel, il faut une *justa causa* qui consiste dans l'intention réciproque qu'ont les parties d'acquérir ou d'aliéner le droit d'usufruit. Mais il suffit que les parties aient voulu acquérir ou aliéner ce droit, et il n'est pas indispensable qu'il y ait une cause antérieure les obligeant à constituer le droit réel.

La quasi-tradition est effectuée dès que la tradition matérielle a eu lieu, dès qu'elle a été mise à la disposition de l'usufruitier par le constituant. La tradition que les anciens auteurs appelaient symbolique, comme la tradition par remise des clefs, sera applicable. La simple convention pourra suffire; c'est ce qui arrivera si l'usufruitier est déjà détenteur de la chose, par exemple comme fermier, locataire, créancier gagiste, dépositaire; il suffit dans tous ces cas que les parties conviennent que le détenteur détiendra désormais à titre d'usufruitier. Il suffit même de la tolérance du propriétaire de la *res usufructuaria* pour réaliser la tradition. Plusieurs textes expriment cette idée que la tolérance du propriétaire suffit pour constituer la servitude : « Traditio plane et patientia servitutium inducet officium prætoris » (L. 1, § 2, Dig., *De serv. præd. rust.,* VIII, 3). Nous avons déjà cité la loi d'Ulpien accordant la publicienne pour les servitudes constituées *per traditionem vel per patientiam.* Un texte de Gaius applique la *patientia* à l'usufruit : supposant un legs *per damnationem,* il dit que l'héritier sera obligé de transférer l'usufruit, et il ajoute : « Dare autem intelligitur, si introduxerit in fundum legatarium eumve patiatur frui » (L. 3, pr., Dig., *De usuf.,* VII, 1). Nous fe-

rons remarquer que tous ces textes distinguent la tradition de la tolérance ou *patientia*. Faut-il voir dans la *patientia* un mode spécial de constituer l'usufruit? Nullement; c'est simplement une manière de réaliser la tradition, qui est spécialement mentionnée par les textes à propos des servitudes, parce que c'est surtout pour ces droits qu'elle sera employée. Le texte de Javolenus, que nous avons cité, prouve bien l'assimilation de la tolérance à la tradition : « Usum juris pro traditione possessionis accipiendum esse » (L. ult., Dig., *De serv.,* VIII, 1).

Il dut être également possible de constituer l'usufruit dans une tradition par déduction. Plusieurs textes déclarent possible la réserve de l'usufruit dans la tradition. « Si quis unas ædes, vel fundum tradit, excipere potest id quod personæ non prædii est, veluti usum et usumfructum, » dit Pomponius (L. 32, Dig., *De usuf.,* VIII, 1). Deux autres textes de Javolenus et d'Africain parlent de tradition *detracto usufructu* (L. 54, Dig., *eod. tit.;* L. 46, pr., Dig., *De evict.,* XXI, 2). D'autres textes admettent la réserve de servitudes prédiales dans une tradition (L. 6, pr., Dig., *Comm. præd.,* VIII, 4; L. 33, pr., Dig., *De serv. præd. rust.,* VIII, 3). Il est vrai que l'on peut soutenir que ces textes ont été interpolés par Justinien, et il est, en effet, assez vraisemblable que cet empereur a dû, dans sa compilation, substituer la tradition à la mancipation ou à l'*in jure cessio.* Mais, même en supposant ces textes interpolés, il n'en faudrait pas moins admettre la légitimité de la réserve d'usufruit faite dans la tradition. Ce qui en droit civil s'opposait à la réserve de l'usufruit dans la tradition c'était l'impossibilité de posséder et de livrer un droit d'usufruit. La quasi-tradition admise, la réserve dut être possible dans

la tradition. De plus, les textes que nous avons cités, prouvent tout au moins que Justinien validait la déduction de l'usufruit dans la tradition; or, il a dû consacrer sur ce point les règles du droit prétorien, car rien ne permet de supposer qu'il ait fait une innovation; c'est donc que le droit prétorien admettait la déduction.

La quasi-tradition de l'usufruit peut être affectée de modalités. Les modalités résolutoires devaient être évidemment possibles comme dans tout autre mode d'acquisition. Quant aux modalités suspensives, nous rappelons que l'usufruit les admet quand le mode de constitution employé les comporte, et, comme il était permis d'affecter une tradition de modalités, il devait en être de même dans la quasi-tradition. Gaius pose le principe général qui permet les modalités dans la tradition : « In traditionibus rerum quodcumque pactum sit, id valere manifestum est » (L. 48, Dig., *De pactis,* II, 14), et d'autres textes admettent les traditions faites *ad tempus* (L. 8 *in fine,* Dig., *De reb. credit.,* XII, 1) ou *sub conditione* (L. 38, § 1 *in fine,* Dig., *De adq. vel ann. poss.,* XLI, 2). Nous ne connaissons pas de texte qui nous montre une modalité suspensive dans une quasi-tradition d'usufruit; mais cela s'explique, car bien que permises, les modalités suspensives ne devaient presque jamais être employées dans ce cas. Sur quoi peut en effet porter le terme ou la condition dans la tradition? Sur le transfert de la propriété, quand il s'agit d'une tradition de propriété, sur le transfert du droit réel, sur la constitution même de ce droit, s'il s'agit de tradition de droit réel et, par exemple, d'usufruit. Or, il est difficile de concevoir pour un usufruit que le constituant fasse tradition et convienne en même temps que l'*accipiens* n'aura le

droit d'usufruit qu'à partir d'une certaine époque ou à partir de l'arrivée d'un certain événement. Quelle serait la situation de l'*accipiens* en attendant l'arrivée du terme ou de la condition? Il posséderait pour le compte du *tradens*, percevrait les fruits et devrait les lui restituer; ce n'est qu'à l'arrivée du terme ou de la condition qu'il acquerrait son droit réel d'usufruit. Si les parties voulaient arriver au même résultat, cela leur était plus facile au moyen d'une stipulation par laquelle l'une s'engageait envers l'autre à constituer le droit d'usufruit à telle époque ou à l'arrivée de tel événement. Le futur constituant évitait ainsi de se dessaisir de la chose *pendente die* ou *pendente conditione* (1).

Les modalités résolutoires étaient certainement permises dans la déduction de l'usufruit par tradition. Mais les modalités suspensives étaient impossibles. En analysant la déduction affectée de modalité suspensive on voit que le *tradens* transfère la propriété pleine et entière et qu'au bout d'un certain temps ou à l'arrivée d'un certain événement l'usufruit se détache de la propriété et revient au *tradens*. Il y a donc eu une transmission de propriété qui est partiellement résolue, et c'est impossible tant que la propriété ne peut être transférée *ad tempus*.

Dès qu'elle fut introduite par le droit prétorien, la quasi-tradition dut devenir le mode usuel pour la constitution des servitudes et de l'usufruit. Elle dut être employée par le propriétaire quiritaire pour éviter les formalités de l'*in jure cessio*. Mais son utilité apparut surtout

(1) Il est vrai qu'avec ce procédé le futur usufruitier n'avait pas un droit réel à l'arrivée du terme ou de la condition.

dans tous les cas où la nature civile du droit d'usufruit en empêchait la constitution. Elle permit à la femme en tutelle de constituer et d'acquérir un usufruit sans autorisation de son tuteur. Elle permit aux personnes dépourvues du *jus commercii* de constituer et d'acquérir un usufruit. Les esclaves et les fils de famille purent acquérir l'usufruit entre-vifs pour les personnes en puissance desquelles ils étaient. La quasi-tradition permit également à tous ceux qui n'avaient pas un droit de propriété reconnu par le droit civil, comme aux propriétaires bonitaires et aux possesseurs de fonds provinciaux de constituer un usufruit prétorien. Le possesseur de l'*ager vectigalis,* l'emphytéote, le possesseur d'un droit de superficie purent aussi établir un usufruit en vertu du droit prétorien. Ulpien constate la possibilité de l'usufruit sur un droit de superficie (L. 1, § 6, Dig., *De superf.,* XLIII, 18). Il constate également la possibilité de l'usufruit sur l'*ager vectigalis* (L. 1, pr., Dig., *Quib. mod. ususf.,* VII, 4). Ce dernier texte, mutilé au Digeste par Justinien, nous est arrivé plus complet par les *Fragments du Vatican,* et il admet l'usufruit sur les fonds provinciaux... « Proinde traditus quoque ususfructus, scilicet in fundo stipendiario vel tributario, item in fundo vectigali vel superficie, non jure constitutus... » (*Frag. Vat.,* § 61). Justinien ayant supprimé la distinction entre les fonds italiques et les fonds provinciaux a retranché, en insérant le texte d'Ulpien au Digeste, les mots « scilicet in fundo stipendiario vel tributario. »

Tous ces usufruits, créés en vertu du droit prétorien, étaient protégés par une action réelle prétorienne, par l'action publicienne.

§ III. *De la præscriptio longi temporis.*

La quasi-tradition de l'usufruit peut être faite *a non domino.* Dans ce cas, l'usufruit pourra-t-il être acquis par une possession prolongée pendant un certain temps, au bout duquel le possesseur sera protégé par une action réelle? L'usucapion était inapplicable à l'usufruit; mais la quasi-possession admise, le préteur étendit-il à l'usufruit la *præscriptio longi temporis?*

Nous ferons d'abord remarquer que la question a peu d'intérêt pratique. Pour acquérir un droit d'usufruit par prescription il faut une assez longue possession, et, l'usufruit s'éteignant avec la personne, lorsqu'il aura été acquis par prescription, le titulaire aura généralement un âge assez avancé pour que ce droit n'ait pas une longue durée. De plus, il est assez difficile de concevoir l'acquisition d'un usufruit par prescription. En effet, si l'on suppose la chose détenue par un possesseur, ce possesseur, surtout s'il est de mauvaise foi, vendra plutôt la chose qu'il ne constituera sur elle un droit d'usufruit, car la vente de la propriété lui procurera un prix plus élevé que l'établissement d'un usufruit.

La prescription ne présentant pas un grand intérêt en matière d'usufruit, il ne faut pas s'étonner qu'aucun texte de l'époque classique n'applique la prescription au droit d'usufruit. Le seul texte qui s'occupe de la prescription en matière d'usufruit est une constitution qui fut rendue par Justinien vers 531 et qui forme la loi 12 au titre *De præscriptione longi temporis* (Cod., VII, 33).

Justinien, dans cette constitution, résoud plusieurs difficultés qui s'étaient élevées au sujet du calcul du délai

de 10 à 20 ans. Il décide que le délai sera de 10 ans si le propriétaire ou le créancier hypothécaire d'une part et le possesseur d'autre part ont leur domicile dans la même province, quelle que soit la situation de la chose litigieuse. Si ces personnes ont leur domicile dans des provinces différentes, la prescription sera de 20 ans. Et Justinien ajoute que sa décision s'applique également s'il s'agit, non de choses corporelles, mais de choses incorporelles comme l'usufruit et les autres servitudes. *Eodem observando et si res non soli sint, sed incorporales, quæ in jure consistunt, veluti ususfructus et cæteræ servitutes* (L. 12, *in fine*).

Comme on le voit, cette constitution n'avait pour but que de résoudre des difficultés d'interprétation qui s'étaient élevées au sujet du délai de 10 à 20 ans pour savoir ce qu'il fallait entendre par années de présence et d'absence. Justinien formule sa décision pour la propriété et l'hypothèque, et il l'étend aux servitudes et à l'usufruit. De quelle prescription s'agit-il? On a voulu soutenir qu'il ne s'agissait que de prescription extinctive. Justinien avait admis que l'extinction de l'usufruit n'aurait plus lieu par non-usage de un ou deux ans, et qu'il ne s'éteindrait que si l'on opposait à l'usufruitier une exception, capable de l'exclure dans le cas où il revendiquerait son droit : « Nisi talis exceptio usufructuario proponatur, quæ, etiamsi dominium vindicaret, posset eum præsentem vel absentem excludere » (L. 16, 1, *in fine,* Cod., *De usuf.*, III, 33). Justinien faisait évidemment allusion à la prescription de 10 à 20 ans qui serait opposée à l'usufruitier dans le cas où il n'aurait pas joui de son droit, et une constitution postérieure du même empereur rappelle cette décision dans des termes plus précis pour l'étendre aux

autres servitudes et substituer le délai de la prescription de 10 à 20 ans à l'ancien délai de non-usage de 2 ans pour les immeubles (L. 13, Cod., *De servit.*, III, 34). Pour le calcul de cette prescription extinctive de 10 à 20 ans des doutes pouvaient s'élever comme pour le calcul de la prescription acquisitive; la loi 12 (Cod., VII, 33) aurait eu pour effet de dissiper ces doutes et ne s'appliquerait qu'à la prescription extinctive.

Nous ne saurions admettre ce raisonnement. La loi 12, en ce qui concerne la propriété, s'occupe du calcul des délais de prescription acquisitive ou extinctive. Elle étend les règles qu'elle établit à l'usufruit et aux servitudes. Peut-on dire qu'il ne s'agit plus que de prescription extinctive? Mais les servitudes prédiales, cela n'est pas douteux, pouvaient s'acquérir par la prescription de 10 à 20 ans; la modification de Justinien est applicable à cette prescription acquisitive des servitudes prédiales aussi bien qu'à leur prescription extinctive. Il met sur la même ligne l'usufruit et les servitudes. Comment soutenir que dans ces conditions la loi 12 ne s'applique qu'à la prescription extinctive? Ce qu'il faut dire, c'est que la loi 12 s'applique à la prescription de l'usufruit telle qu'elle existait. Elle permet de supposer, sans le prouver d'une manière indiscutable, que la prescription acquisitive de l'usufruit était alors admise, mais elle ne prouve nullement qu'il ne s'agit que de prescription extinctive.

Ce qui résulte de la constitution de Justinien, c'est que cet empereur n'a pas innové, et que si la prescription de 10 à 20 ans était alors possible pour l'usufruit, elle l'était avant lui d'après le droit prétorien.

Le droit prétorien, en introduisant la quasi-possession,

l'étendit en même temps à l'usufruit et aux servitudes prédiales. Il protégea également l'usufruit et les servitudes par l'action publicienne, fondée sur une prescription présumée. Il admit l'acquisition des servitudes par la *præscriptio longi temporis.* Il dut être nécessairement conduit à l'admettre aussi pour l'usufruit, d'autant plus que la possession de l'usufruit est bien plus analogue à celle de la propriété que la possession des servitudes.

La prescription admise, quelles en furent les règles? Il n'y a aucun texte; mais il nous semble que l'on doit étendre par analogie à l'usufruit les règles de la prescription admises pour les servitudes prédiales. Ces règles différaient un peu des règles de la prescription en matière de propriété. Pour la prescription de la propriété, le préteur exigeait une possession de 10 à 20 ans avec la bonne foi initiale et un juste titre chez le possesseur. Étudions, d'après les textes relatifs aux servitudes, quelles furent les modifications apportées à la prescription en matière de servitudes et, par analogie, en matière d'usufruit.

Il faut d'abord que celui qui prétend prescrire une servitude l'ait possédée. Cette possession consistera dans l'exercice du droit compris dans la servitude; pour l'usufruit, elle consistera également dans l'exercice du droit d'usufruit. L'exercice peut avoir lieu soit par le titulaire, soit par autrui pour son compte, par exemple, par ses esclaves, ses colons, ses amis, ses hôtes (L. 3, § 4, Dig., *De it.,* XLIII, 19). Il faut, de plus, une possession à titre non précaire, avec l'intention de se comporter comme titulaire du droit et de l'exercice malgré toute opposition ou défense. « Si per fundum tuum nec vi, nec clam nec precario commeavit aliquis, non tamem tanquam id suo

jure facerit, sed, si prohiberetur, non facturus : inutile erit ei interdictum de itinere actuque : nam ut hoc interdictum competat, jus fundi possedisse oportet » (L. 7, Dig., *eod. tit.*). Il faut en outre que la possession n'ait pas été interrompue. Une simple défense suffit pour entacher la possession de clandestinité (qui prohibitus utitur clam utitur. — L. 3, pr., Dig., *eod. tit.*), et même de violence (vi factum videri, si quis contra, quam prohiberetur, fecerit. — L. 1, § 5, Dig., *quod vi,* XLIII, 24).

Quelles sont les conditions exigées après la possession? Les textes imposent à la possession la réunion de certains caractères. Une loi d'Ulpien pose incidemment le principe appliqué : « Sane enim et in servitutibus hoc sequimur, ut ubi servitus non invenitur imposita, qui diu usus est servitute, neque vi, neque clam, neque precario, habuisse longa consuetudine, vel ex jure impositam servitutem videatur » (L. 1, § 23, *in fine,* Dig., *De aqua et aquæ,* XXXIX, 3). Deux autres textes, une loi d'Ulpien et une constitution de Caracalla appliquent ce principe. Le texte d'Ulpien est relatif à la servitude d'aqueduc : « Si quis diuturno usu et longa quasi possessione jus aquæ ducendæ nanctus sit, non est ei necesse docere de jure, quo aqua constituta est, veluti ex legato, vel alio modo, sed utilem habet actionem ut ostendat *per amos forte tot usum se, non vi, non clam non precario possedisse* » (L. 10, pr., Dig., *Si serv. vind.,* VIII, 5). La constitution de Caracalla s'occupe de la servitude *ne luminibus officiatur :* « Si quas actiones adversus eum, qui ædificium contra veterem formam extruxit, ut luminibus tuis officeret, competere tibi existimas; more solito per judicem exercere non prohiberis : is, qui judex erit, longi temporis consuetudinem vicem servitutis obtinere sciet : modo si is, qui pulsatur,

nec vi, nec clam, nec precario possidet » (L. 1, Cod., *De serv.,* III, 34). D'autres textes appliquent les mêmes idées à propos de l'interdit *De itinere*. Peu importe, dit Ulpien, que la servitude ait été constituée *jure* ou non, l'interdit sera accordé dès que la possession aura duré un an : « Non vi, non clam, non precario » (L. 1, § 2, Dig., *De it.,* XLIII, 19). Et dans une autre loi où il n'est plus question d'un possesseur, mais d'un titulaire de servitude, Ulpien accorde l'interdit à celui qui a acquis la servitude par longue possession : « Si quis servitutem jure impositam non habeat, habeat autem velut longæ possessionis prærogativam ex eo, quod diu usus est servitute, interdicto hoc uti potest » (L. 5, § 3, Dig., *eod. tit.*).

Tous ces textes, en même temps qu'ils constatent l'existence de la prescription pour les servitudes, montrent que l'on exigeait du possesseur que sa possession fût exempte des vices de précarité, de clandestinité et de violence. La possession prolongée pendant un certain temps lui faisait alors acquérir la servitude et donnait au possesseur une action utile qui le dispensait de prouver son droit. Les textes et plus spécialement la loi 10, pr. (Dig., VIII, 5), signalent l'existence de l'action utile. Il est assez difficile de dire quelle était cette action, et si c'était l'action publicienne ou une action utile confessoire. La seule loi qui constate l'existence de l'action publicienne pour les servitudes prétoriennes (L. 11, 1, Dig., *De publ.,* VI, 2), suppose que la servitude a été livrée par le vrai propriétaire (forte si per domum quis suam passus est aquæductum transduci); cette loi n'est donc pas applicable au cas où celui qui exerce une servitude en a reçu tradition *a non domino* et a besoin de prescrire. Il est

donc probable que le préteur devait plutôt accorder après prescription une action confessoire utile que la publicienne. Du reste il dut en être de même pour les servitudes et pour la propriété; le préteur dut d'abord n'accorder qu'une exception pour repousser le propriétaire revendiquant; mais cette exception ne suffisait pas au possesseur ayant prescrit et venant à perdre la possession; alors le préteur fut conduit à accorder une revendication utile au possesseur qui, après avoir prescrit, perdait la possession.

Le possesseur n'aura pas à prouver que sa possession est exempte de tous les vices qui l'empêcheraient d'être utile. La preuve de la non-clandestinité est seule possible, car le possesseur peut la prouver en montrant que sa possession a été publiquement exercée. Cette preuve de publicité suffira et ce sera au propriétaire du fonds assujetti à prouver, s'il veut faire rejeter la prétention du demandeur , les vices de violence ou de précarité.

N'exigeant qu'une possession non vicieuse pour la prescription , les textes écartent implicitement la nécessité du juste titre et de la bonne foi. Les textes n'impliquent nullement en effet la nécessité d'un titre , et les servitudes pourront être acquises par prescription sans que le possesseur ait traité avec personne[1]. Il suffira qu'il ait exercé la servitude qu'il prétend prescrire. On ne peut se fonder, pour demander le juste titre, sur un rescrit de Caracalla qui parle de la prescription *exemplo rerum immobilium* (L. 2, Cod., *De serv.,* III, 34), car ces mots paraissent se rapporter à la durée de la possession, et

(1) Il faut faire une exception pour les servitudes négatives. Leur prescription exige un titre, car la possession, qui sert de base à la prescription, consiste dans un état de fait conforme à un titre.

peut-être même ils veulent seulement dire que la prescription est possible pour les servitudes comme pour la propriété, sans assimiler néanmoins les conditions exigées pour prescrire les deux espèces de droits. En tout cas, ce texte assez vague ne saurait annuler l'autorité de tous les textes que nous avons cités.

Un grand nombre d'auteurs exigent la bonne foi initiale chez le possesseur. Cela nous paraît contraire aux textes qui demandent seulement une possession non vicieuse. Demander la bonne foi, ce serait demander le juste titre, car être de bonne foi, c'est croire que le droit exercé ne nuit à personne, et comment prouver cette croyance, sinon par un titre réel ou putatif qui prouve que l'on a traité avec le propriétaire. Nous croyons donc que la bonne foi est inutile. Il suffira d'une possession non clandestine, non précaire, non violente. Une possession semblable exigera souvent, en fait, la bonne foi, mais si elle peut exister sans elle, elle sera valable. C'est ce qui arriverait, par exemple, si le possesseur d'une servitude étant de mauvaise foi, n'était pas néanmoins troublé dans sa possession, par suite d'une erreur du propriétaire qui croirait à l'existence du droit du possesseur. — Pour exiger la bonne foi, on a invoqué la constitution de Justinien, qui parle d'une possession *bono initio* (L. 12, Cod., VII, 33), et qui assimile l'usufruit à la propriété. Mais cette constitution, nous l'avons déjà dit, ne s'occupe que des délais, et l'assimilation qu'elle établit entre la propriété et l'usufruit doit être restreinte au calcul de ces délais. On a également invoqué deux paragraphes d'une loi d'Ulpien (L. 1, §§ 10 et 19, Dig., *De aq. cott.,* XLIII, 20), qui exigent la bonne foi pour un cas spécial. Mais, sans vouloir restreindre

la portée de ces textes, nous croyons devoir nous en tenir aux textes généraux qui n'exigent qu'une possession non vicieuse.

Quelques auteurs exigent comme condition spéciale que le propriétaire ait eu connaissance des actes accomplis par le possesseur de la servitude pour l'exercice de son droit. Mais c'est là une condition qui ne peut être considérée comme générale. Elle s'appuie sur un rescrit de Caracalla : « Si aquam per possessionem Martialis eo sciente duxisti, servitutem exemplo rerum immobilium tempore quæsisti. Quod si ante id spatium ejus usus tibi interdictus est, frustra sumptus in ea re factos præstari tibi postulas » (L. 2, Cod., *De serv.*, III, 34). Ce rescrit suppose qu'un propriétaire exerce sans titre sur le fonds de son voisin une servitude d'aqueduc; ce voisin n'ignore pas les actes accomplis par le possesseur; mais avant accomplissement de la prescription, il lui interdit de les continuer; le rescrit décide que le possesseur n'aura aucune indemnité à réclamer pour les travaux qu'il aurait faits. Dans l'hypothèse qui fait l'objet de ce rescrit, on suppose que le propriétaire du fonds sur lequel la servitude est exercée a connaissance des actes; mais c'est une circonstance spéciale de la cause soumise à l'empereur. Cette circonstance avait dû lui être signalée, et il la rappelle dans sa décision en énonçant l'hypothèse. Ce texte n'implique donc nullement, en cas de prescription de servitude, la *scientia domini*. Ce qu'il faut dire, c'est que dans bien des cas l'ignorance du propriétaire constituera une cause de clandestinité et empêchera ainsi la prescription. D'ailleurs Justinien dit dans la loi 12 (Cod., VII, 33), qu'il n'y a pas à tenir compte de la question de savoir si le propriétaire a ignoré ou a connu l'exercice

de la servitude : *nulla scientia vel ignorantia expectanda*. Il est vrai que par ces mots Justinien entend prévenir une confusion qui aurait pu se produire entre la *scientia* et l'*ignorantia*, d'une part, et la présence ou l'absence, d'autre part; mais ces mots prouvent aussi qu'il n'est pas nécessaire, pour prescrire une servitude, que le propriétaire ait eu connaissance de l'exercice de cette servitude.

En résumé nous croyons que la prescription des servitudes n'exige chez le possesseur qu'une possession exempte des vices de précarité, de clandestinité et de violence.

La possession doit être prolongée pendant un certain temps. Mais combien de temps? Est-ce la prescription de 10 à 20 ans? Il faut convenir que les textes présentent une certaine indécision sur la durée nécessaire. Aucun n'emploie les termes très nets de *præscriptio longi temporis* ou de *quasi longi temporis præscriptio;* les textes s'attachent plutôt à l'idée d'une possession d'une certaine durée. Ils disent qu'il faut un *diuturnus usus* (L. 10, pr., Dig., *Si serv. vind.,* VIII, 5); que le possesseur doit avoir joui longtemps (*diu usus est.* L. 1, § 33, Dig., *De aqua et aquæ,* XXXIX, 3) ou pendant un certain nombre d'années (*per annos forte tot.* L. 10, pr., Dig., VIII, 5); qu'il faut une *longa consuetudo* (L. 1, § 23, Dig., XXXIX, 3), une *longi temporis consuetudo* (L. 1, Cod., *De serv.,* III, 34), une *longa quasi-possessio* (L. 10, pr., Dig., VIII, 5), ou encore qu'il faut *velut longæ possessionis prærogativam* (L. 5, § 3, Dig., *De itin.,* XLIII, 19). Toutes ces diverses expressions impliquent une certaine hésitation ; mais il ne faut pas oublier que c'est grâce à la *quasi-possession* que l'on put admettre la prescription

des servitudes, et de même que l'on disait *quasi-possessio*, *interdicta veluti possessoria*, on dut faire précéder les mots *longa possessio* de ces mêmes termes *quasi* ou *veluti*. La *longi temporis præscriptio* applicable à la propriété n'eut pas elle-même une durée bien certaine à l'origine; cette durée fut probablement variable, puisque diverses constitutions s'en occupaient. En effet, Paul dit que la prescription aura lieu quand l'acheteur aura possédé le temps fixé par les constitutions (Tempora constitutionibus statuta, L. 76, § 1, Dig., *De contr. empt.*, XVIII, 1). S'il existait une certaine indécision pour la propriété, il dut en être de même pour les servitudes. Mais dès que la prescription fut fixée à un délai certain de 10 à 20 ans, ce même délai dut être applicable à la propriété et aux servitudes. Le rescrit de Caracalla que nous avons cité (L. 2, Cod., *De serv.*, III, 34) permet de croire à cette assimilation; le rapprochement des mots *exemplo rerum immobilium tempore* et de la phrase suivante, *quod si ante id spatium*, montre qu'il doit s'agir du temps nécessaire pour prescrire et que ce temps est le même pour la propriété et les servitudes.

Il importe peu que les textes n'aient pas employé les mêmes expressions que pour la prescription de la propriété. Cela peut s'expliquer par les conditions différentes que l'on exigeait, et d'ailleurs tous les termes employés à propos de la propriété ou des servitudes (*longi temporis præscriptio, longum tempus; — longi temporis consuetudo, longa quasi-possessio, veluti longæ possessionis prærogativa*) ont tous une certaine ressemblance. Ils impliquent tous une possession prolongée pendant un certain temps, *per longum tempus*, et Paul dit expressément qu'à l'exemple de la *præscriptio longi temporis*, le *longum*

tempus se calcule par un délai de dix à vingt ans : « Longum tempus, exemplo longæ præscriptionis, decenni inter præsentes et inter absentes vicennii computatur » (§ 8, Paul, Sentent., *De effectu sent.,* v, 5 A).

Nous ajouterons que sous Justinien l'application de la prescription de dix à vingt ans est certaine; la loi 12 (Cod., VII, 33) et la rubrique du titre où elle est placée (*De præscriptione longi temporis decem vel viginti annorum*) le prouvent, et l'empereur ne paraît pas innover; c'est une nouvelle raison de croire que la durée de la prescription devait être la même dans le droit prétorien pour les servitudes et la propriété.

Il faut donc expliquer les termes un peu vagues des textes par l'indécision qui dut exister à l'origine sur la durée de la *longi temporis præscriptio* et aussi par les règles spéciales de la prescription des servitudes. Nous rejetons donc une opinion soutenue par quelques auteurs, d'après lesquels le juge aurait un pouvoir arbitraire en notre matière et pourrait exiger la durée de possession qui lui paraîtrait utile. Un pouvoir aussi extraordinaire n'a pas dû être accordé aux juges romains qui étaient de simples particuliers, et une telle bizarrerie ne peut être admise, surtout quand elle n'a pour se justifier que quelques expressions vagues, mais aucun texte précis.

Si la prescription fut admise pour l'usufruit, on dut lui appliquer les mêmes règles qu'aux servitudes prédiales. L'usufruit ressemble autant à la propriété qu'aux servitudes; mais sa nature juridique en fait une véritable servitude, et en l'absence de tout texte, il est vraisemblable que les jurisconsultes le soumirent pour la prescription aux règles des servitudes. On a soutenu que la prescription de l'usufruit devait être soumise aux règles de la

prescription de la propriété, qu'il fallait un juste titre et qu'on ne pouvait lui étendre les règles de faveur admises pour les servitudes, car si les servitudes sont utiles à l'agriculture, l'usufruit est plutôt nuisible à la propriété (1). Il est exact de dire que l'usufruit est plutôt nuisible qu'utile à la propriété; mais c'est un inconvénient que la nature viagère du droit d'usufruit a pour but de faire disparaître. En tous cas l'usufruit est un droit reconnu, qui peut s'acquérir par prescription, et il s'agit simplement de savoir s'il doit être soumis à ce point de vue aux règles de la propriété ou à celles des servitudes. Il nous paraît plus logique de lui appliquer les règles des servitudes; il sera donc suffisant d'exercer la possession non vicieuse d'un usufruit pendant dix à vingt ans pour le prescrire, et le titre sera inutile. La question a du reste un assez faible intérêt, car il est assez difficile de concevoir un possesseur sans titre exerçant publiquement un droit d'usufruit sans réclamation du propriétaire.

§ IV. *Du fidéicommis d'usufruit.*

Avant d'étudier le droit de Justinien, nous devons signaler les réformes du préteur en matière de fidéicommis d'usufruit.

Dans le droit civil le fidéicommis ne pouvait être considéré comme un moyen d'acquisition de l'usufruit. Lorsqu'un testateur grevait de fidéicommis un légataire d'usufruit ou un héritier recueillant un usufruit, l'usufruit était constitué sur la tête du légataire ou de l'héritier; il s'éteignait en la personne du légataire ou de l'héritier (L. 29,

(1) M. Accarias, *Droit romain*, tom. I, 4e édit., pag. 704, note 3.

Dig., *De usu et usuf.,* XXXIII, 2), et le fidéicommissaire n'avait que l'exercice du droit appartenant au légataire ou à l'héritier.

Mais le préteur admit l'existence d'un droit au profit du fidéicommissaire, et il lui permit de conserver son droit malgré l'extinction de l'usufruit en la personne du légataire, comme si le fidéicommissaire avait acquis le droit d'usufruit. « Prætor jurisdictioni sua id agere debet ut idem servetur, quod futurum esset, si ei, cui ex fideicommisso restitutus esset, legati jure adquisitus fuisset (L. 29, Dig., *eod. tit.*). Le préteur devait considérer le fidéicommissaire comme ayant la possession de l'usufruit, car un texte dit qu'il peut perdre son droit par non-usage, et cela parce qu'il serait irrationnel d'accorder plus de droit aux possesseurs qu'aux propriétaires d'un droit d'usufruit (L. 3, Dig., *Si usus. pet.,* VII, 6). L'usufruit reconnu au fidéicommissaire est protégé par une action utile (L. 29, Dig., *Quib. mod. usuf.,* VII, 4) et s'éteindra du chef du fidéicommissaire (L. 4, Dig., *eod. tit.*).

Si lors de l'extinction de l'usufruit dans la personne du fidéicommissaire le légataire est vivant, il pourra le recueillir. Mais il faut s'en rapporter à l'intention du testateur. Si par fidéicommis le testateur a voulu gratifier le fidéicommissaire et le légataire tout en préférant le fidéicommissaire, il faudra accorder au légataire le droit de recueillir l'usufruit, lorsque le fidéicommissaire l'aura perdu. Mais si le testateur n'a pas voulu gratifier le légataire, s'il ne l'a institué que *fideicommissarii causa,* par exemple à cause de l'incapacité du fidéicommissaire, l'usufruit éteint retournera à la propriété et non au légataire. C'est ce qui résulte du texte suivant d'Ulpien : « Si ususfructus mihi legatus sit, eumque

restituere sim Titio rogatus, videndum est quis debeat cavere : utrum Titius an ego, qui legatarius sum? an illud dicimus, mecum heredem acturum, cum fideicommissario me agere debere? et est expeditius, hoc dicere : Si mihi spes aliqua durat ususfructus, et, cum tu amiseris, potest ad me recidere, hoc est, ad legatarium, ita rem expediri ut tu mihi, ego domino proprietatis caveam. Quod si fideicommissarii causa ususfructus mihi relictus est, nec est ulla spes ad me revertendi fructus : recta via fideicommissarium cavere oportet domino proprietatis » (L. 9, pr., Dig., *Usufruct. quemadm.*, VII, 9). Ce texte, à propos de la caution, prévoit les deux hypothèses que nous avons indiquées et il décide que le fidéicommissaire devra donner caution au légataire, quand celui-ci aura droit à l'usufruit, au propriétaire quand le légataire n'y aura aucun droit. Un autre texte de Marcellus contient une décision fondée sur le même principe. Il décide que le légataire grevé de fidéicommis recueille l'usufruit, si le fidéicommissaire ne peut le recueillir, à moins que le testateur n'ait institué le légataire que comme intermédiaire, et le texte étend expressément cette décision à l'usufruit. « Si quis Titio decem legaverit, et rogaverit ut ea restituat Mævio, Mæviusque fuerit mortuus : Titii commodo cedit, non heredis : nisi dumtaxat ut ministrum Titium elegit. Idem est, et si ponas usumfructum legatum (L. 17, pr., Dig., *De legatis* 2°, XXXI). On voit donc que le droit prétorien finit par reconnaître que l'usufruit laissé à un légataire et à un fidéicommissaire comprenait en principe deux legs d'usufruit distincts : le légataire était usufruitier civil, le fidéicommissaire usufruitier prétorien, mais le droit du légataire ne pouvait prendre naissance qu'en cas d'extinction du droit du fidéicommissaire.



CHAPITRE III.

MODES D'ACQUISITION DU DROIT DE JUSTINIEN.

Les réformes de Justinien en ce qui concerne l'acquisition de l'usufruit résultèrent des réformes générales introduites dans la législation romaine.

A l'époque de Justinien la mancipation et *l'in jure cessio* ont disparu. Les derniers textes qui en fassent mention sont, pour l'*in jure cessio* une loi de l'époque de Dioclétien reproduite dans le Code Hermogénien, et, pour la mancipation, une constitution d'Arcadius et d'Honorius reproduite dans le Code Théodosien (1). Ces deux modes d'acquisition n'étaient donc plus en usage, et Justinien n'a pas eu besoin de les supprimer expressément. On peut même dire que longtemps avant Justinien la quasi-tradition avait remplacé complètement la mancipation et l'*in jure cessio* pour l'établissement de l'usufruit.

Justinien réalisa la fusion entre le droit prétorien et le droit civil. En supprimant le *nudum jus quiritium* (L. un., Cod., *De nudo jure quir. toll.,* VII, 25), il étendit le *jus italicum* à tout l'Empire et permit de créer sur tous

(1) Ces deux textes sont cités, comme les derniers connus, par M. Maynz (*Droit romain,* tom. I, pag. 705).

les fonds, prononciaux ou italiques, un véritable droit d'usufruit reconnu par le droit civil.

Les modes d'acquisition sont au nombre de quatre dans le dernier état du droit :

1° L'adjudication, le seul mode entre-vifs reconnu par le droit civil qui subsiste. L'usufruit peut être constitué par le juge dans toute adjudication.

2° La quasi-tradition. Aucune règle nouvelle dans le droit de Justinien n'est appliquée à la quasi-tradition de l'usufruit ou à sa constitution par déduction dans une tradition. Les modalités suspensives ou résolutoires sont toujours possibles. La modalité suspensive, impossible dans la déduction de l'usufruit par tradition d'après le droit classique, peut être admise depuis Justinien. Au jour de l'arrivée du terme ou de la condition, l'usufruit se détache de la propriété et revient *ipso jure* au *tradens* qui se l'est réservé, et c'est possible, car Justinien admet le transfert de la propriété *ad tempus.* Cela résulte d'une constitution de Dioclétien (L. 2, Cod., *De donat. quæ sub modo,* VIII, 55) que Justinien a interpolée, comme le prouve le texte original conservé par les *Fragments du Vatican* (§ 283). Il n'est pas douteux que, si le transport de la pleine propriété peut être affecté d'une modalité résolutoire, il doit être possible de ne faire porter que sur l'usufruit une telle modalité.

3° La *præscriptio longi temporis* reste applicable sous Justinien.

4° Le legs subsiste comme mode d'acquérir l'usufruit. Mais par suite de la fusion réalisée par Justinien entre les divers legs du droit classique, tout legs, quelle que soit la formule employée, fait acquérir au légataire la chose léguée. Le legs fera donc toujours acquérir au légataire

le droit d'usufruit, à moins que la chose léguée n'appartienne pas au testateur. Dans ce cas, le légataire n'aurait qu'une action personnelle contre l'héritier.

L'assimilation faite par Justinien entre les legs et les fidéicommis permet de léguer l'usufruit par fidéicommis aussi bien que par legs. En cas de fidéicommis d'usufruit à la charge d'un légataire d'usufruit, il y aura toujours deux legs distincts, l'un au profit du fidéicommissaire, l'autre au profit du légataire. Le légataire pourra exercer son droit quand l'usufruit du fidéicommissaire sera éteint. Des doutes pouvaient exister en droit classique sur le droit du légataire, et on lui refusait tout droit d'usufruit, quand il n'avait été institué que *fideicommissarii causa.* Sous Justinien les mêmes régles sont applicables aux legs et aux fidéicommis, et on devra toujours supposer, sauf disposition expresse contraire, que le testateur a voulu gratifier le légataire.

Sous Justinien, aux divers modes d'acquisition de l'usufruit, il faut ajouter la loi qui accorde à certaines personnes un usufruit légal. Cela a lieu dans quelques cas assez restreints.

Le père de famille a un droit d'usufruit sur les biens adventices de son fils èn puissance. Ce sont tous les biens que le fils a recueillis de ses parents maternels ou d'une manière quelconque, en exceptant les libéralités faites par le père lui-même et les biens *castrenses* ou *quasi-castrenses* (L. 6, Cod., *De bonis quæ liberis,* VI, 61). Le père a sur ces biens un droit d'usufruit pendant la vie de son fils, tant qu'il reste en sa puissance, à moins que les biens adventices aient été laissés au fils sous la condition que son père n'en aurait pas l'usufruit (Novelle 117, C. 1); mais cette restriction ne pourrait porter sur

l'usufruit des biens qui reviennent de droit au fils dans la succession de sa mère et de ses ascendants maternels.

A la mort du fils en puissance, si le père ne succède pas *ab intestat,* parce que le fils a laissé des enfants ou des frères et sœurs qui recueillent sa succession, le père a droit à l'usufruit de tous les biens adventices (L. 7, § 1, Cod., *Ad senat. Tertull.,* VI, 56).

Si le père émancipe son fils, Constantin lui permettait de garder le tiers des biens adventices en pleine propriété; mais Justinien ne lui accorde que la moitié de l'usufruit des biens adventices (L. 6, § 3, Cod., *De bonis quæ lib.,* VI, 61; § 2, Inst., *Per quas personas,* II, 9).

A la mort du fils émancipé, si la mère est prédécédée et si les frères et sœurs recueillent, le père a droit à l'usufruit de la succession de son fils émancipé mourant intestat (L. 13, Cod., *De legit. hered.,* VI, 58).

Si le père et la mère survivent au fils émancipé, les frères et sœurs ont la nue-propriété de tous les biens, et l'usufruit se partage également pour deux tiers entre le père et la mère; le troisième tiers appartient aux frères et sœurs (L. 7, § 1, Cod., *Ad senat. Tertull.,* VI, 56). Dans ce cas, le père est réduit au tiers de l'usufruit; mais, en émancipant son fils, le père a pu garder la moitié de l'usufruit des biens adventices. Si la moitié de l'usufruit des biens adventices gardée par le père est supérieure au tiers de l'usufruit des biens au jour du décès, le père devra-t-il rapporter? Non certes, car l'usufruit acquis au père lors de l'émancipation lui est définitivement acquis comme prix de l'émancipation, et, de plus, la loi qui lui accorde l'usufruit de la moitié des biens adventices en cas d'émancipation (L. 6, Cod., *De bonis quæ lib.,* VI, 61; Constitution de 529) étant

postérieure à la loi qui lui donne l'usufruit du tiers des biens de l'émancipé quand il concourt avec la mère et les frères et sœurs de l'émancipé (L. 7, § 1, Cod., *Ad senat. Tertull.*, VI, 56; Constitution de 528), il faut admettre que Justinien a modifié cette dernière loi en ce qu'elle avait de contraire avec la loi antérieure.

Enfin, si le père a émancipé ses enfants avant la mort de la mère, comme il n'a pu retenir lors de l'émancipation l'usufruit des biens adventices que ses enfants devaient recueillir dans la succession de leur mère, le père a droit à la jouissance d'une part virile dans la succession de la mère (L. 3, Cod., *De bonis maternis,* VI, 60). — Au moment du décès de la mère, les enfants peuvent être les uns émancipés, les autres encore en puissance. Dans ce cas, le père a l'usufruit de la part de ceux qui sont en puissance, et il pourra, s'il veut les émanciper, garder la moitié de l'usufruit comme prix de l'émancipation. Ce n'est que sur la part de ses enfants sortis de sa puissance du vivant de la mère que le père pourra prendre l'usufruit d'une part virile. « In eorum parte quos exiisse de potestate viva matre constiterit, usumfructum virilis inter eos portionis secundum præscripta percipiet » (L. 3, Cod., *eod. tit.*).

Le père n'a aucun droit d'usufruit sur les pécules de son fils autres que le pécule adventice. S'il s'agit de pécule *profectice,* le père en a la pleine propriété. S'il s'agit de pécules *castrenses* ou *quasi-castrenses,* le père n'a aucun droit sur eux (L. 10, Dig., *De castr. peculio,* XLIX, 17), et le fils est, quant à ces pécules, considéré comme *paterfamilias.*

Nous avons encore à signaler quelques cas d'usufruit légal qui se rattachent au mariage :

Une constitution de 382 décide que la femme qui se remarie perd tous les biens qu'elle a reçus à un titre quelconque de son premier mari; si elle en a eu des enfants, la propriété de ces biens est attribuée aux enfants et la femme n'en conserve que l'usufruit (L. 3, pr., *De sec. nupt.,* v, 59).

La même constitution décide que la mère remariée ne peut recueillir, si un de ses enfants du premier lit décède, que l'usufruit des biens que la succession *ab intestat* ou le testament lui attribue. La nue-propriété de la part de la mère est partagée entre les frères et sœurs du fils décédé (L. 3, § 1, Cod., *eod. tit.*).

A la mort d'un des époux, les gains nuptiaux qui profitent à l'autre sont réduits à l'usufruit et les enfants en ont la propriété (Novelle 98, C. 1).

De même, en cas de divorce, la femme qui garde la donation *propter nuptias* et le mari qui garde la dot, n'en ont que l'usufruit, s'il y a des enfants (Novelle 98, c. 2, et Novelle 117, C. 8, § 2).

Enfin, la veuve sans fortune a droit à l'usufruit du quart de la succession de son mari, si elle a trois enfants, ou d'une part virile, si elle a plus de trois enfants (Novelle 117, C. 5).

CHAPITRE IV.

DES PACTES ET STIPULATIONS.

Nous devons, avant de terminer notre étude sur les modes d'acquisition de l'usufruit, étudier un procédé qui a été employé pour créer des droits analogues à l'usufruit et qui pour bien des auteurs permettrait de créer un véritable droit réel d'usufruit. Nous voulons parler des pactes et stipulations que des textes du droit classique et les Institutes de Justinien mentionnent comme un moyen de créer des servitudes.

Gaius, après avoir dit dans ses Commentaires que la mancipation et l'*in jure cessio* servent à constituer les servitudes sur les fonds italiques, ajoute : « Alioquin in provincialibus prædiis, sive quis usumfructum, sive jus eundi, agendi, aquam ducendi, vel altius tollendi ædes, aut non tollendi, ne luminibus vicini officiatur, ceteraque similia jura constituere velit, pactionibus et stipulationibus id efficere potest : quia ne ipsa quidem prædia mancipationem aut in jure cessionem recipiunt » (*Comm.,* II, § 31). Et dans un autre texte inséré au Digeste, Gaius dit également : « Et sine testamento si quis velit usumfructum constituere, pactionibus et stipulationibus id efficere potest » (L. 3, pr., Dig., *De usuf.,* VII, 1).

Justinien a reproduit Gaius dans deux passages de ses Institutes, au titre *De servitutibus,* § 4 : « Si quis velit

vicino aliquod jus constituere, pactionibus et stipulationibus id efficere debet; » et au titre *De usufructu*, § 1 : « Sine testamento vero si quis velit usumfructum alii constituere, pactionibus et stipulationibus id efficere debet. »

La reproduction de Gaius par Justinien est presque littérale. Il a simplement substitué le mot *debet* au mot *potest;* mais il ne faut attacher aucune importance à ce changement, car si l'on en tenait compte, il faudrait décider que sous Justinien les pactes et stipulations sont le seul moyen de constituer l'usufruit.

En quoi consistait le procédé que les textes appellent pactes et stipulations? Les parties faisaient entre elles une convention, un pacte par lequel elles convenaient que l'une pourrait exercer un droit d'usufruit sur la chose de l'autre; mais le pacte n'engendre pas d'action; aussi les parties y ajoutent-elles une stipulation. Plusieurs textes, presque tous relatifs à la servitude de passage, mentionnent cette stipulation. Le promettant s'engage à n'apporter aucun obstacle à l'exercice de la servitude consentie, et cette promesse l'oblige lui et ses successeurs à titre universel, alors même qu'il s'est engagé seul. Du reste toutes les formules que nous trouvons dans les textes obligent expressément l'héritier du promettant (L. 23, § 12; L. 44, § 5. — Dig., *Fam. ercisc.*, x, 2. — L. 2, § 5; L. 49, § 1; L. 85, § 3, Dig., *De verb. obl.*, XLV, 1). La loi 111, *eod. tit.*, est la seule qui ne prévoit pas l'obligation expresse de l'héritier. Deux lois prévoient une stipulation portant sur un droit d'usufruit (L. 38, § 12; L. 111, Dig., *eod. tit.*).

Une simple stipulation suffit pour faire respecter la servitude consentie, et si le débiteur y met obstacle, le sti-

pulant peut obtenir, par l'action *ex stipulatu,* des dommages et intérêts dont la quotité sera fixée par le juge. Mais les parties ajoutaient à la stipulation une clause pénale, une *stipulatio pœnæ*. Une stipulation de cette nature est prévue pour une servitude dans les lois 4, § 1, et 85, § 3 (Dig., *eod. tit.*) : *Quod si stipulatus fuero per te heredemve tuum non fieri quominus eam agam : Si adversus ea factum sit, tantum dari.* Et la stipulation de peine devait être fréquemment employée, car Théophile, dans sa paraphrase des Institutes, sur le paragraphe 4 du titre *De servitutibus,* explique la constitution des servitudes par pactes et stipulation par le moyen d'une stipulation de peine : « Qui autem vicino servitutem vult concedere, per conventiones et stipulationes hoc facere potest, facta enim conventione de concedenda servitute, rogat qui eam accepturus est per concessionem, spondesne manere ac stare concessa servitute? Et si non feceris, spondesne mihi pœnæ nomine centum aureos? »

Pourquoi recourir à ce procédé? Plusieurs textes nous en montrent l'utilité dans des cas où l'application des modes ordinaires d'acquisition était impossible.

Nous avons déjà cité le texte de Gaius qui applique ce procédé aux fonds provinciaux. Les possesseurs de biens provinciaux n'étant pas propriétaires, ne pouvaient se servir de l'*in jure cessio;* ils devaient employer les pactes et stipulations pour constituer l'équivalent de droits de servitude, avant l'admission de la quasi-tradition.

Deux textes d'Africain et d'Ulpien nous montrent encore l'utilité des pactes et stipulations. Africain se demande comment un propriétaire qui a une servitude d'aqueduc sur les fonds de plusieurs voisins pourra concéder à un voisin le droit de puiser de l'eau à son aqueduc :

« Per plurium prædia aquam ducis, quoquo modo imposita servitute : nisi pactum, vel stipulatio etiam de hoc subsecuta est; neque eorum quivis, neque alii vicino poteris haustum ex rivo cedere : pacto enim, vel stipulatione intervenientibus, et hoc concedi solet, quamvis nullum prædium ipsum sibi servire, neque servitutis fructus constitui potest » (L. 33, § 1, Dig., *De serv. præd. rust.,* VIII, 3). Il ne pourra, dit Ulpien, concéder ce droit que par un pacte ou une stipulation. Il ne peut, en effet, concéder à un des propriétaires soumis à la servitude d'aqueduc un droit de prise d'eau, parce que le propriétaire ne peut avoir un droit de servitude sur son propre fonds. Il ne peut pas non plus concéder à un tiers un droit de servitude, d'usufruit sur la servitude qui lui appartient, car une servitude ne peut être établie sur une autre servitude (Servitus servitutis esse non potest, L. 1, Dig., *De usu et usuf.,* XXXIII, 2). La constitution d'une servitude, droit réel, est impossible dans ces conditions; mais le propriétaire arrive au même résultat par des pactes et stipulations qui engendrent un simple droit personnel. Ulpien suppose que le propriétaire de deux fonds, situés au bord de la mer, en vend un et veut interdire à l'acheteur de pêcher en face du fonds qu'il garde : « Venditor fundi Geroniani, fundo Botroiano, quem retinebat, legem dederat, ne contra eum piscatio thynnaria exerceatur. Quamvis mari, quod natura omnibus patet, servitus imponi privata lege non potest, quia tamen bona fides contractus legem servari venditionis exposcit, personæ possidentium, aut in jus eorum succedentium, per stipulationis vel venditionis legem obligantur » (L. 13, pr., Dig., *Comm. præd.,* VIII, 4). Cette obligation ne peut faire l'objet d'une servitude, car la mer est une chose commune, et on ne peut établir

une servitude sur une chose commune; mais la stipulation permettra d'arriver au même résultat.

Les pactes et stipulations pourront encore servir à créer l'équivalent d'un droit d'usufruit entre un citoyen et un pérégrin, car l'usufruit ne peut être transmis que par des modes civils, et les pérégrins ne peuvent figurer que dans les modes d'acquisition du droit des gens.

Le propriétaire bonitaire, ne pouvant se servir d'un mode de droit civil, ne peut pas non plus constituer d'usufruit; il y arrivera indirectement par les pactes et stipulations. De même l'acheteur d'un fonds, si le vendeur a retardé le transfert de la propriété jusqu'au jour du paiement du prix, ne peut conférer aucune servitude, puisqu'il n'est pas propriétaire, et, à ce point de vue, les pactes et stipulations lui seront utiles pour lui permettre de créer des droits analogues aux servitudes.

D'après ces divers exemples, on voit que, dans bien des circonstances où la constitution d'un droit réel d'usufruit serait impossible, les pactes et stipulations permettent de créer un droit analogue à l'usufruit. Le créancier, le stipulant n'a aucun droit réel. Il n'a qu'une action personnelle contre le promettant et ses successeurs à titre universel (L. 38, § 12, Dig., *De verb. obl.,* XLV, 1). Mais son droit n'est pas opposable aux successeurs à titre particulier du promettant, à moins que le promettant n'ait imposé à son ayant-cause à titre particulier l'obligation de respecter la servitude promise; dans ce cas, le promettant a une action contre son ayant-cause, si celui-ci ne respecte pas la servitude, et le stipulant pourra agir directement contre l'ayant-cause en vertu de la cession d'action du promettant. S'il y a eu *stipulatio pœnæ,* le stipulant pourra, dans le cas où le promettant ou ses

héritiers apporteraient un obstacle à l'exercice de la servitude, réclamer la peine au promettant ou à ses héritiers (L. 4, § 1, Dig., *eod. tit.*). Mais toutes les formules employées dans les textes supposent un acte personnel du promettant ou de son héritier; si le stipulant ne peut exercer la servitude par suite du fait d'un tiers, la peine ne sera donc pas encourue.

Les pactes et stipulations, indispensables quand un obstacle juridique s'oppose à la constitution d'un droit réel d'usufruit, peuvent-ils être également employés lorsque la constitution d'un droit réel serait possible? Cela n'est pas douteux; mais alors les interprètes sont en désaccord sur leur effet.

Il faut préciser l'objet de la controverse. Il est certain que l'on peut toujours constituer par pactes et stipulations l'équivalent d'un droit d'usufruit. De même on peut, lors de la constitution d'un droit réel d'usufruit, ajouter au mode d'acquisition civil ou prétorien employé une stipulation de peine. L'usufruitier aura ainsi une action personnelle contre le constituant et une action réelle. L'action réelle lui servira contre tous et l'action personnelle lui permettra de recourir contre le constituant qui le troublerait dans son droit et de réclamer de lui la peine stipulée. L'action personnelle avait en outre l'avantage de subsister parfois après l'extinction de l'usufruit : d'après une constitution de Justinien il y avait une controverse dans le droit classique sur la question de savoir si le non-usage de un ou de deux ans éteignait l'action personnelle; mais on admettait qu'elle éteignait l'action réelle (L. 16, pr., Cod., *De usuf.*, III, 33). En admettant qu'avant Justinien le non-usage de un ou de deux ans n'éteignait que l'action réelle, il y avait donc une incontestable

utilité à ajouter une stipulation au mode d'acquisition employé.

Ce qui fait l'objet de la controverse, c'est la question de savoir si les pactes et stipulations permettent de créer un droit réel d'usufruit, quand ce procédé est seul employé et quand le droit d'usufruit peut naître valablement. Jusqu'au XVIIe siècle les interprètes avaient toujours pensé que les servitudes et l'usufruit ne pouvaient être constitués sans une quasi-tradition. Mais au commencement du XVIIe siècle, un professeur d'Heidelberg, Bachov, soutint que les pactes et stipulations suffisaient pour constituer les servitudes : « Et proinde arbitror, écrivait Bachov, per solam ipsam promissionem censeri constitutam servitutem, et, si contra placita faciat promissor, nulla opus esse actione personnali, sed recte competere vindicationem [1]. » Mais en même temps, par une étrange contradiction, Bachov exige une quasi-tradition pour l'usufruit. Il faut citer ce qu'il écrit pour justifier cette quasi-tradition : « Alia ratio ususfructus hic est, alia servitutium realium : In his nihil est quod tradi possit : Itaque ubi etiam per damnationem talis servitus legata aut in conventionem deducta est, recta actio in rem competit, per ibi tradita. Adeo Justinianus hoc loco dum agit de pactionibus et stipulationibus paulum videtur abuti verbo *constitui*, promissus enim ususfructus, nondum constitutus proprie videri potest pro quo constituendo est actio personalis [2]. » Ce qui a fait établir par Bachov une distinction entre l'usufruit et les servitudes, c'est que l'usufruit lui paraissait susceptible de tradition, tandis

(1) Reinhardi Bachovii in Institutiones Justitiani commentarii, 1628. Ad § 4, *De servitutibus.*

(2) Bachov, *op. cit.*, ad § 1, *De usufructu.*

que les servitudes prédiales ne lui semblaient pas pouvoir être livrées; aussi admit-il que les pactes et stipulations créent un droit réel en matière de servitude prédiale et non en matière d'usufruit. Ainsi restreinte, ou généralisée, sa doctrine fut très vivement combattue et un de ses adversaires, Vinnius, écrivait : « Ego nihil unquam audivi quod a ratione et auctoritate juris magis abhorreat [1]. » Cette doctrine, abandonnée, fut reprise par Savigny et elle est aujourd'hui très en faveur chez les Romanistes allemands qui ne font aucune distinction entre l'usufruit et les servitudes prédiales. Elle est au contraire généralement repoussée en France.

Il est assez difficile d'admettre qu'en droit romain des pactes et des stipulations puissent créer des droits réels. Les Romains ont toujours très nettement distingué les rapports obligatoires et le transfert des droits réels. Les contrats et spécialement les stipulations font naître des obligations; mais pour transférer un droit réel, il faut recourir aux modes d'aliénation reconnus par la législation civile ou prétorienne. Les textes posent d'une manière très nette le principe de ce caractère purement obligatoire des conventions : « Obligatio est vinculum juris, quo necessitate adstringimur, alicujus solvendæ rei, » dit Justinien dans les Institutes (pr., *De obl.*, II, 13). Et Paul est encore plus précis : « Obligationem substantia non in eo consistit, ut aliquod corpus nostrum, aut servitutem nostram faciat; sed ut alium nobis obstringat

(1) Cette phrase est attribuée à Vinnius par M. Warnkönig (*Thémis*, tom. X, p. 57); mais je dois dire que je ne l'ai trouvée ni dans les éditions de ses commentaires des Institutes de 1755 et de 1808, ni dans un commentaire de 1811. — M. Warnkönig la cite comme étant dans les commentaires des Institutes. Ad § 4, *De serv.*

ad dandum aliquid, vel faciendum, vel præstandum » (L. 3, pr., Dig., *De obl. et act.,* XLIV, 7). On ne peut exprimer d'une manière plus nette l'impossibilité de transférer une servitude par simple stipulation. Une constitution de Dioclétien dit également : « Traditionibus et usucapionibus dominia rerum, non nudis pactis transferuntur » (L. 20, Cod., *De pactis,* II, 3). Il est vrai que l'on a soutenu que cette constitution ne s'appliquait qu'au droit de propriété; mais la généralité des termes permet de l'appliquer à tous les droits réels, d'autant plus qu'à l'époque de Dioclétien la tradition était certainement applicable aux servitudes, et que, si on eût pu s'en passer, une exception aussi importante n'aurait pas été passée sous silence.

Si c'est un principe absolu en droit romain que les obligations seules ne peuvent transférer un droit réel, comment admettre sans un texte formel le transfert de l'usufruit par les pactes et stipulations?

Les textes réunissent généralement le pacte et la stipulation et semblent présenter ces deux actes comme un tout indispensable. Mais ce que ces deux actes séparés ne peuvent produire, ils ne peuvent pas plus le produire quand ils sont réunis. Or, le pacte ne crée aucune obligation, ne transfère aucun droit : « Ex pacto actio non nascitur » (L. 10, Cod., *De pactis,* II, 3). La stipulation ne crée qu'une action personnelle, et la stipulation de peine n'ajoute rien à l'efficacité de l'obligation ordinaire; elle fixe seulement l'évaluation du dommage causé par la non-exécution de la promesse.

Si les servitudes avaient pu s'établir par simple consentement sans employer un des modes ordinaires d'aliénation, on n'eût certainement pas exigé la stipulation. Une

simple manifestation de volonté eût suffi. L'hypothèque, par exemple, qui n'exige aucune forme solennelle, est créée par une simple convention, par un pacte (L. 17, § 2, Dig., *De pactis,* II, 14). Il eût dû en être de même pour les servitudes. Mais en exigeant une stipulation, les textes prouvent que le pacte n'a aucun effet, que c'est la stipulation qui lui donne une existence, et aussi que la stipulation ne crée pas de droit réel.

Les textes de Gaius que nous avons cités indiquent bien que les pactes et stipulations constituent un procédé détourné pour arriver à établir l'équivalent d'une servitude. Cela résulte des termes... *Si quis velit... id efficere potest...,* qui expriment cette idée de détour. C'est ainsi également que Justinien emploie les mêmes expressions pour montrer le détour qui permet de valider la stipulation faite pour autrui par l'adjonction d'une stipulation de peine... « Si quis velit hoc facere, pœnam stipulari conveniet » (§ 19, *De inut. stip.,* III, 19).

Une loi de Paul a fourni un argument à plusieurs partisans de notre opinion. Paul suppose une stipulation de servitude et dit que si le stipulant aliène son fonds, la stipulation est nulle. « Si quis viam ad suum fundum dari stipulatus fuerit, postea fundum partemve ejus ante constitutam servitutem alienaverit : evanescit stipulatio » (L. 136, § 1, Dig., *De verb. obl.,* XLV, 1). La nullité de la stipulation s'explique par l'impossibilité de constituer la servitude. Il en résulte que la stipulation n'a pas créé la servitude. On pourrait invoquer dans le même sens une loi de Modestin (L. 11, Dig., *De servit.,* VIII, 1). Mais cela ne prouve rien en faveur de notre opinion, car il s'agit d'une *stipulatio dari,* et, comme le font très justement remarquer les partisans du droit réel, il faut bien

distinguer la stipulation par laquelle on promet de *dare*, de constituer ultérieurement une servitude et la stipulation par laquelle on s'engage à laisser exercer une servitude. Dans le premier cas, il n'y a qu'une obligation personnelle, obligeant le promettant à *præstare*, à transférer la servitude; c'est le cas prévu dans plusieurs lois du Digeste (L. 37, *De usuf.*, VII, 1. — L. 11, *De servit.*, VIII, 1. — L. 25, § 9, *Fam. ercisc.*, X, 2. — L. 136, § 1, *De verb. obl.*, XLV, 1). Dans le second cas, il s'agit, au contraire, d'une stipulation dans le sens de notre controverse.

Mais nous invoquerons en faveur de notre opinion un texte qui oppose la servitude créée par un mode ordinaire d'aliénation à la servitude due par suite d'une stipulation *per te non fieri quominus uti frui liceat*. C'est une loi d'Ulpien : « Si qua servitus imposita est fundo, necesse habebit fructuarius sustinere. Unde et si per stipulationem servitus debeatur, idem puto dicendum » (L. 27, § 4, Dig., *De usuf.*, VII, 1). Il s'agit d'un usufruit constitué sur un fonds grevé de servitude. L'usufruitier doit supporter l'exercice de la servitude, si elle a été créée par un mode d'aliénation civil ou prétorien. Mais il y a doute si la servitude est due en vertu d'une stipulation; cependant Ulpien, auteur de la loi, pense que l'usufruitier doit aussi la respecter dans ce cas. Comment expliquer ce doute, sinon par l'idée que la servitude constituée par stipulation, n'a pas la même efficacité que la servitude constituée par un mode de constitution de droit réel, qu'elle ne grève pas le fonds lui-même? Il nous semble que cette loi fournit un argument que l'on a négligé d'indiquer et qui cependant nous paraît montrer l'impossibilité de constituer par stipulation un droit réel

de servitude. — On pourrait peut-être dire qu'Ulpien, en décidant que l'usufruitier doit respecter la servitude établie par stipulation, admet l'existence d'un droit réel, et que la raison de douter venait précisément du doute que l'on avait sur l'existence de ce droit réel. Mais nous croyons que ce serait mal interpréter la pensée d'Ulpien. Si ce jurisconsulte oblige l'usufruitier à respecter la servitude, établie par stipulation, ce n'est point parce qu'elle crée un droit réel, c'est parce que l'usufruitier doit jouir d'après l'arbitrage d'un homme de bien (L. 1, pr., Dig., *Usuf. quemadmod.*, VII, 9. — Cfr. L. 27, § 5, Dig., *De usuf.*, VII, 1).

Des textes assez nombreux admettent la quasi-tradition comme mode de constituer l'usufruit ou les servitudes. Il faut avouer que ce serait assez incompréhensible, si la convention, suivie ou non suivie de stipulation, suffisait. Nous rappelons plusieurs lois dont nous nous sommes déjà occupé et qui parlent de quasi-tradition dans la constitution des servitudes. L. 11, § 1, Dig., VI, 2. — L. 1, pr., Dig., VII, 4. — L. 3, pr., Dig., VII, 6. — L. 20, Dig., VIII, 1. — L. 1, § 2, Dig., VIII, 3. — Une loi de Pomponius montre particulièrement la nécessité de la tradition : « Si, cum duas haberem insulas, duobus eodem momento tradidero, videndum est an servitus alterutris imposita valeat : quia alienis quidem redibus, nec imponi, nec adquiri servitus potest : sed ante traditionem peractam, suis magis adquirit, vel imponit is, qui tradit : ideoque valebit servitus (L. 8, Dig., *Com. præd.*, VIII, 4). La servitude imposée en cas d'aliénation simultanée de deux maisons sur une des maisons au profit de l'autre est valable; mais elle est valable parce que le propriétaire, en aliénant ses maisons, est censé retenir la servitude qui

grève l'une au profit de l'autre, alors que la maison grevée n'est pas encore livrée. Si on est ainsi forcé d'analyser la constitution de servitude pour pouvoir la valider, c'est qu'elle doit être constituée par tradition ou par réserve dans une tradition. Si le simple consentement suffisait, toute cette analyse serait inutile, et il n'y aurait aucun doute sur la validité de la servitude.

On a voulu expliquer la fréquence de la tradition dans les textes en disant que la tradition était nécessaire pour faire acquérir la publicienne. Mais les partisans de notre opinion répondent que la publicienne est dispensée de la possession. Si l'acquisition du droit réel peut avoir lieu sans possession, et ils invoquent plusieurs textes qui donnent la publicienne à celui qui n'a pas possédé. — Tous les textes invoqués ne sont pas également probants. Ainsi on a cité les textes qui donnent la publicienne au fidéicommissaire qui reçoit la restitution en vertu du sénatus-consulte Trébellien, bien qu'il n'ait pas possédé. « Statim omnes res in bonis fiant ejus, cui restituta est hereditas, etsi nondum earum nactus fuerit possessionem (L. 63, pr., Dig., *Ad sen. Trebell.,* xxxvi, 1. — L. 12, § 1, Dig., *De publ.,* vi, 2). Mais dans ce cas le fidéicommissaire a la possession juridique, sinon la détention matérielle; la restitution l'a investi de toutes les actions héréditaires; la publicienne est une action héréditaire qui compète aux héritiers et aux successeurs prétoriens (L. 7, § 9, Dig., *eod. tit.*), et c'est la possession du défunt qui se continue dans la personne du fidéicommissaire et lui permet d'avoir la publicienne. On a aussi invoqué une loi qui donne la publicienne au maître d'un esclave fugitif, si cet esclave a acheté une chose *a non domino,* bien que le maître n'ait pu la posséder (L. 15,

Dig., *eod. tit.*); mais dans cette loi il ne s'agit que de détention matérielle; quant à la possession juridique on était généralement d'avis qu'elle pouvait être acquise par l'esclave en fuite, tant que cet esclave n'était pas possédé par une autre personne (L. 1, § 14, Dig., *De adq. vel ann. poss.*, XLI, 2). — Néanmoins il y a des textes qui ont été invoqués et qui donnent la publicienne sans aucune possession. Nous citerons deux textes d'Ulpien : l'un de ces textes accorde la publicienne à celui qui a acheté de bonne foi une esclave volée pour revendiquer l'enfant conçu chez lui par cette esclave, alors même qu'il n'a pas eu la possession de l'enfant : « Etiamsi ab eo qui emit possessus non est » (L. 11, § 2, Dig., *De publ.*, VI, 2). Il faut supposer que l'esclave a conçu chez l'acheteur et n'a pas accouché chez lui; sans cela l'acheteur aurait eu la possession de l'enfant. L'autre texte accorde la publicienne au légataire dans des termes qui permettent de croire que la possession était inutile. Ulpien rapportant la formule de la publicienne, où il est fait mention de tradition, dit en effet : « Cur traditionis dumtaxat et usucapionis fecit mentionem : cum satis multæ sint juris partes, quibus dominium quis nancisceretur? ut puta legatum? » (L. 1, § 2, Dig., *eod. tit.*). Nous croyons donc vraisemblable que, si la tradition avait été inutile pour constituer les servitudes, la publicienne eût été donnée à l'acquéreur sans mise en possession. Et d'ailleurs, si l'on avait admis que la possession était indispensable pour la publicienne, on eût protégé par une autre action les servitudes constituées par pactes et stipulations. Il est en effet inadmissible qu'un droit réel, constitué par une simple stipulation, ne soit protégé par une action réelle qu'après l'accomplissement d'une for-

malité postérieure à sa constitution. Ce serait la preuve que cette formalité était indispensable à la constitution du droit réel lui-même.

Les auteurs qui soutiennent que les pactes et stipulations créent des droits réels d'usufruit ou de servitude dans le droit classique s'appuient sur plusieurs textes que nous devons examiner.

Ils font d'abord remarquer que les textes relatifs aux pactes et stipulations ne parlent pas de quasi-tradition, et ils disent que les textes l'auraient mentionnée si elle eût été nécessaire. Mais il est facile de répondre que les textes n'avaient pas à mentionner la tradition, car les parties ne voulaient pas créer de droits réels dans les cas dont ces textes s'occupent. Elles voulaient seulement créer l'équivalent d'une servitude ou bien ajouter une action personnelle à l'action résultant de la constitution par un mode régulier. De plus, un auteur dit très justement que, s'il est étonnant que les textes n'aient pas parlé de quasi-tradition en cas de constitution par pactes et stipulations, il serait bien plus extraordinaire que l'on eût supprimé sans le dire la nécessité d'une tradition pour constituer les droits réels.

On nous oppose les deux textes de Gaius déjà cités, et l'on prétend que le terme *constituere* indique la constitution d'un droit réel. Mais dans un de ces textes, Gaius réfute lui-même cet argument; il dit en effet que l'usufruit pourra être constitué par le legs *per damnationem*, et il est alors incontestable qu'il n'y a pas de droit réel et qu'il faut une constitution régulière faite par l'héritier : « Jure legati potest constitui ususfructus, ut heres jubeatur dare aliqui usumfructum » (L. 3, pr., Dig., *De usuf.*, VII, 1). Ou bien le terme *constituere*

s'applique dans tous les cas, qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas de droit réel; ou bien Gaius et, après lui, Justinien l'ont détourné de son véritable sens, et il faudrait alors dire avec Bachov : « Justinianus paulum videtur abuti verbo constitui [1]. »

On invoque l'exemple de l'hypothèque qui se constitue par simple convention. Mais cela ne prouve rien; on ne pouvait concevoir aucune tradition pour conférer ce droit réel prétorien, qui existe sans aucune appréhension matérielle de la chose grevée, sans aucun acte à exercer sur cette chose. Il fallait bien déclarer la convention d'hypothèque suffisante, puisque l'hypothèque devait laisser au propriétaire du fonds assujetti la libre jouissance de sa chose et qu'elle avait été imaginée par le préteur pour remplacer l'aliénation fiduciaire et le gage. L'hypothèque n'a donc aucune analogie avec l'usufruit et les servitudes, droits réels susceptibles de tradition.

Les partisans du droit réel citent plusieurs textes où ils trouvent l'application de leur doctrine.

Une loi d'Ulpien que nous avons citée (L. 27, § 4, Dig., *De usuf.*, VII, 1) oblige l'usufruitier à supporter l'exercice de la servitude créée par stipulation. Pourquoi, sinon parce qu'il y a un droit réel? Nous avons au contraire montré que cette loi prouvait que cette servitude ne donnait aucun droit réel. La décision d'Ulpien s'explique par l'obligation imposée à l'usufruitier de jouir ***boni viri arbitratu.*** D'autres textes le montrent en effet obligé de respecter des obligations du propriétaire qui n'ont aucun caractère réel. C'est ainsi que la même loi 27, § 5, l'oblige à respecter les clauses par lesquelles le

(1) Comm., Ad § 1, *De usufructu.*

constituant d'un droit d'usufruit sur un esclave se serait interdit en achetant cet esclave d'exercer certains traitements sur lui.

Une autre loi d'Ulpien pose cette question : L'usufruitier peut-il acquérir par l'esclave grevé d'usufruit, quel que soit le mode de constitution employé pour établir cet usufruit? Ulpien admet l'affirmative, et il met sur la même ligne la tradition et la stipulation : « Quod autem diximus ex re fructuarii, vel ex operis posse adquirere, utrum tunc locum habeat, quotiens jure legati ususfructus sit constitutus an et si per traditionem, vel stipulationem, vel alium quemque modum, videndum : et vera est Pegasi sententia, quam et Julianus secutus est, omnia fructuario adquiri (L. 25, § 7, Dig., *eod. tit.*). N'est-ce pas la preuve, nous dit-on, que l'assimilation est complète entre une constitution par tradition et une constitution par stipulation? L'argument est sérieux. On a répondu que le texte a été interpolé et qu'il faut le rétablir en substituant *et* à *vel stipulationem*. Mais nous devons reconnaître que rien ne justifie cette correction. Du reste on peut expliquer ce texte sans le corriger. Ulpien nous dit que l'usufruitier a droit aux salaires de l'esclave et à tout ce que l'esclave acquiert avec les biens mis à sa disposition par l'usufruitier (*ex re usufructuarii*); mais ce droit de l'usufruitier n'implique nullement l'existence d'un droit réel. Le texte ne dit pas que l'usufruitier aura une action réelle pour réclamer les acquisitions de l'esclave. Si l'usufruit existe comme droit réel, l'usufruitier pourra exercer les actions acquises par l'esclave. Si, au contraire, il n'existe qu'en vertu d'une stipulation, l'usufruitier n'aura qu'un droit de créance contre le promettant, et celui-ci devra lui fournir toutes

les acquisitions réalisées par l'esclave à partir de la stipulation que nous supposons pure et simple; le constituant en sera tenu par action personnelle *ex stipulatu,* et ce n'est qu'au moment de la mise en possession de l'usufruit *per traditionem vel patientiam* que l'usufruitier aura le droit réel et pourra acquérir directement par l'esclave.

Une loi d'Africain a fourni contre notre opinion un argument qu'il est facile de réfuter. Voici d'abord cette loi : « Cum essent mihi et Tibi fundi duo communes, Titianus, et Seianus, et in divisione convenisset, ut mihi Titianus, tibi Seianus cederet, invicem partes eorum tradidimus, et in tradendo dictum est, ut alteri per alterum aquam ducere liceret : recte esse servitutem impositam, maxime si pacto stipulatio subdita sit » (L. 33, pr., Dig., *De serv. p. rust.,* VIII, 3). Le texte suppose que deux propriétaires indivis font un pacte de partage et s'attribuent à chacun un des fonds. Ils se font livraison des parties indivises de ces fonds et conviennent que l'un des fonds aura sur l'autre une servitude d'aqueduc. Cette servitude est valable, surtout s'il y a eu une stipulation s'ajoutant au pacte. On en conclut que le pacte a créé la servitude. Mais si l'on analyse exactement l'opération, on voit qu'il y a eu une convention tendant à créer une servitude, et cette convention a lieu en même temps que le pacte de partage. Mais au moment de ce pacte la servitude n'existe pas encore; elle ne pourrait même pas exister alors, puisque le pacte de partage n'a pas été exécuté et que l'indivision n'a pas cessé. Elle ne peut naître qu'au moment de l'exécution du partage. Cette exécution se fait par des traditions et la servitude se crée alors par *deductio* dans une tradition. On peut y ajouter

une stipulation; mais ce n'est que pour donner une action personnelle; les termes du texte prouvent bien la validité de la *deductio* seule. La création d'un droit réel n'est pas susceptible de plus ou de moins, et les derniers mots (maxime si...), montrent que la stipulation n'est pas indispensable. Une loi de Marcien (L. 35, Dig., *De serv. præd. urb.,* VIII, 2), confirme cette explication. Elle suppose un pacte de servitude dans une vente; et néanmoins, si mention de la réserve de servitude n'est pas faite dans la tradition, il n'y a qu'une action personnelle *ex vendito* pour obtenir la constitution de la servitude. N'est-ce pas la preuve que le pacte est insuffisant?

On invoque encore une constitution d'Alexandre Sévère. Il faut, d'après cette constitution, que l'usufruitier fournisse caution de jouir suivant l'arbitrage d'un homme de bien, et le texte ajoute : « Nec interest, sive ex testamento, sive ex voluntario contractu, ususfructus constitutus est » (L. 4, Cod., *De usuf.*, III, 33). On invoque les mots *voluntario contractu* pour dire que le consentement suffit pour créer un usufruit. Mais ce texte n'a aucun rapport avec notre question, et les mots *voluntario contractu* désignent les modes entre-vifs par opposition aux modes de dernière volonté. D'ailleurs, le créancier d'usufruit, en vertu de pactes et stipulations, pourrait bien être obligé de fournir caution, en vertu de la convention, puisque le premier acte d'exercice lui donnera le droit réel.

Nous citerons encore deux textes que l'on oppose à notre système. Une loi d'Ulpien refuse l'interdit *de vi* à celui qui, n'ayant pas encore possédé, est empêché par des actes de violence d'entrer en possession; mais on lui accorde la revendication : « Si quis ab initio volentem

incipere uti frui prohibuit, hoc interdictum locum non habet; quid ergo est? Debet fructuarius usumfructum vindicare » (L. 3, § 14, Dig., *De vi,* XLIII, 16). Si l'usufruitier peut revendiquer avant d'avoir été mis en possession, dit-on, c'est que la tradition est inutile. Mais cette loi, malgré sa forme générale, doit être restreinte aux cas où l'usufruitier a un droit réel sans tradition, par exemple, en cas de legs, d'adjudication ou d'*in jure cessio.* — Le dernier texte est une constitution de Caracalla : « Et in provinciali prædio constitui servitus aquæductus, vel aliæ servitutes possunt : si ea præcesserint, quæ servitutes constituunt : tueri enim placita inter contrahentes debent » (L. 3, Cod., *De serv.,* III, 34). On interprète cette constitution en disant qu'il s'agit de servitude constituée par simple pacte; cela résulterait du rapprochement des mots... *si ea præcesserint... tueri placita.* Mais nous pensons que ces mots *si ea præcesserint* peuvent se rapporter aux formalités ordinaires nécessaires pour constituer les servitudes, par exemple, à la quasi-tradition. Quant au mot *placita,* il n'est pas assez précis pour permettre de dire qu'il s'agit d'une servitude constituée par pactes et stipulations.

Nous croyons avoir réfuté ou expliqué les textes que l'on a présentés comme admettant la possibilité d'établir l'usufruit ou les servitudes par le simple consentement suivi ou non suivi de stipulation; mais ce qui nous paraît le meilleur argument en faveur de l'opinion contraire, c'est la grande distinction établie par les jurisconsultes romains entre les actes créant des obligations et les actes créant des droits réels.

Il fallait donc en droit classique employer un mode d'acquisition civil ou prétorien pour constituer les servitudes

et particulièrement l'usufruit. En est-il de même sous Justinien? Les deux textes des *Institutes* que nous avons cités prouvent que Justinien a copié Gaius, mais sans avoir l'intention de faire aucune réforme et d'attribuer aux pactes et stipulations un effet plus grand qu'auparavant. Toutes les réformes de ce prince, on l'a bien souvent observé, sont faites par lui avec la plus emphatique prolixité, et, s'il avait voulu modifier le droit classique, il l'aurait certainement dit dans quelque constitution. Du reste, si l'on s'en rapportait textuellement aux textes des *Institutes,* on devrait dire que le seul moyen de constituer les servitudes et l'usufruit entre-vifs consiste dans les pactes et stipulations, et c'est inadmissible. La quasi-tradition subsiste certainement sous Justinien : Les textes qu'il a maintenus au Digeste et ceux qu'il a interpolés pour remplacer par la tradition l'*in jure cessio* ou la mancipation en sont la preuve.

Avant comme après Justinien il faut donc une quasi-tradition pour constituer le droit réel d'usufruit, et cette tradition sera réalisée par une mise en possession réelle ou par la tolérance du propriétaire de la chose soumise à l'usufruit. Par exception la quasi-tradition sera inutile dans deux cas : 1° quand il s'agit d'une servitude prédiale négative; la possession résulte dans ce cas d'une situation des lieux conforme au titre ; 2° quand la servitude ou l'usufruit sont établis par *deductio* dans la tradition. La mise en possession serait ici impossible, puisque le propriétaire garde comme usufruitier la chose détenue par lui comme propriétaire. Il n'y a alors qu'un changement dans le titre du possesseur.

APPENDICE.

DU QUASI-USUFRUIT.

Nous avons vu que l'usufruit ne pouvait être établi que sur les choses corporelles, et seulement sur celles qui ne se consommaient par le premier usage. L'usufruit était donc impossible sur les choses incorporelles, et sur les choses corporelles qui sont aliénées ou qui disparaissent par suite du premier usage que l'on en fait, comme l'argent et les objets de consommation. C'est par suite de cette idée que Cicéron (*Topic.* 3) dit que la femme, si son mari lui a légué l'usufruit de tous ses biens, ne peut avoir la jouissance du vin et des denrées; « usus enim, non abusus legatus est, ea sunt inter se contraria. »

Mais un sénatus-consulte, que l'on suppose de l'époque d'Auguste ou de Tibère, permit de léguer l'usufruit de tout ce qui est dans le patrimoine. Ulpien nous a transmis la formule de ce sénatus-consulte : « Senatus censuit *ut omninium rerum, quas in cujusque patrimonio esse constaret, ususfructus legari possit : quo* senatus-consulto inductum videtur, ut earum rerum quæ usu tolluntur, vel minuuntur possit ususfructus legari » (L. 1, Dig., *De usuf. ear. rer.*, VII, 5). La nature des choses consomptibles empêchait l'existence d'un véritable droit d'usufruit; mais par des procédés détournés on arrivait à constituer un droit analogue à l'usufruit, que les inter-

prêtes ont appelé quasi-usufruit. « Nec enim naturalis ratio auctoritate senatus commutari potuit, dit Gaius, sed, remedio introducto, cœpit quasi ususfructus haberi » (L. 2, Dig., *eod. tit.*).

En permettant de léguer l'usufruit de toutes les choses qui sont dans le patrimoine, le sénatus-consulte validait indirectement le legs d'usufruit portant sur une partie ou sur la totalité du patrimoine, ce qui n'était pas possible auparavant, comme le prouve le passage de Cicéron que nous avons cité : « Post senatus-consultum nulla res est quæ non cadit in ususfructus legatum, » dit Pomponius (L. 69, Dig., *Ad leg. falc.*, XXXV, 2), et Scévola, reprenant l'espèce citée par Cicéron, dit que l'usufruit de la femme portera sur tous les biens du mari (L. 37, Dig., *De usu et usuf.*, XXXIII, 2).

Le sénatus-consulte ne s'appliquait par ses termes qu'aux legs d'usufruit; mais il n'est pas douteux que, par des procédés analogues à ceux employés en cas de legs, on pût arriver à constituer un quasi-usufruit entre-vifs.

Nous devons, pour compléter notre étude sur les modes d'acquisition de l'usufruit, indiquer par quel procédé on constituait le quasi-usufruit, en nous plaçant dans l'hypothèse la plus fréquente, celle d'un legs. Le legs ne pourra jamais transférer un droit réel; il ne donne au légataire qu'une action personnelle contre l'héritier pour obtenir la création du droit de quasi-usufruit. Ce droit sera constitué par des procédés différents, suivant qu'il s'agira de choses corporelles ou de choses incorporelles.

Pour les choses corporelles qui se consomment par le premier usage, pour des objets de consommation ou pour une somme d'argent, par exemple, le quasi-usufruit sera

constitué par le transfert de la propriété à l'usufruitier, et celui-ci devra promettre de restituer à la fin de l'usufruit la somme transférée, s'il s'agit d'une somme d'argent, ou bien des objets d'une valeur égale, s'il s'agit d'objets de consommation. Dans ce second cas, on peut aussi estimer la valeur des objets remis à l'usufruitier, et celui-ci s'engage alors à restituer, non des objets semblables, mais une somme d'argent égale à la valeur d'estimation (L. 7, Dig., *De usuf. car. rer.,* VII, 5). La promesse de restituer est garantie par une caution (§ 2, Inst., *De usuf.,* II, 4). Même après la constitution du quasi-usufruit, la caution peut être demandée à l'usufruitier par une *condictio incerti* (L. 5, § 1, Dig., *De usuf. car. rer.,* VII, 5).

Le quasi-usufruit peut aussi être constitué sur les choses incorporelles, comme les créances et les servitudes.

Nerva nia la possibilité de créer un quasi-usufruit sur les créances, à moins que l'usufruit ne fût légué au débiteur lui-même; mais cette opinion de Nerva fut certainement repoussée (L. 3, Dig., *eod. tit.*), et on admit le quasi-usufruit des créances au profit d'un tiers aussi bien qu'au profit du débiteur. Le quasi-usufruitier devra fournir caution (L. 4, Dig., *eod. tit.*). Constitué au profit du débiteur, le quasi-usufruit le dispense du paiement des intérêts (L. 3, Dig., *eod. tit.*), et lui permet de garder la somme due jusqu'à l'expiration de son droit, alors il doit la restituer, à moins que le terme de sa dette ne soit pas encore échu. Constitué au profit d'un tiers, le quasi-usufruit d'une créance sera réalisé au moyen d'une cession d'actions, d'une *procuratio in rem suam* qui permettra au quasi-usufruitier de percevoir les intérêts. Si le capital devient exigible, il le touchera, et son usufruit se transformera en un usufruit portant sur une somme d'argent.

A l'expiration de l'usufruit, il doit restituer la créance ou le capital, s'il l'a touché.

Le quasi-usufruit d'une servitude prédiale implique chez le quasi-usufruitier la possession d'un fonds auquel la servitude peut être utile. Une loi de Paul indique le procédé par lequel on constituait le quasi-usufruit (L. 1, Dig., *De usu et usuf.*, XXXIII, 2). Paul dit que l'usufruit d'une servitude est impossible parce qu'une servitude ne peut être établie sur une autre servitude; mais il donne au légataire d'usufruit sur une servitude une *condictio incerti* contre l'héritier pour obtenir l'équivalent de cet usufruit, et il indique deux procédés par lesquels le quasi-usufruit sera réalisé : ou bien l'héritier s'engagera à laisser le légataire exercer la servitude; ou bien il constituera la servitude au profit du légataire moyennant un engagement pris par celui-ci de la restituer à la fin de l'usufruit.

Le quasi-usufruit présente une importante différence avec l'usufruit. Il s'éteint, comme l'usufruit ordinaire, par la mort et la *capitis deminutio* de l'usufruitier; mais, comme il transfère la propriété des denrées de consommation ou des sommes d'argent soumises à l'usufruit, l'extinction par non-usage est impossible. Il en est de même de l'extinction par suite d'un changement dans la substance de la chose, car l'application de ce mode d'extinction ne peut se concevoir en matière de quasi-usufruit.

DROIT FRANÇAIS.

ÉTUDE

SUR LES CONVENTIONS FINANCIÈRES

CONCLUES ENTRE L'ÉTAT

ET LES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER.

ÉTUDE

SUR

LES CONVENTIONS FINANCIÈRES

CONCLUES ENTRE L'ÉTAT

ET LES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER.

INTRODUCTION.

Avant d'aborder l'étude des conventions conclues entre l'État et les compagnies de chemins de fer, il nous semble nécessaire d'expliquer et de justifier, s'il y a lieu, l'existence de ces conventions et le concours financier qu'elles ont accordé aux compagnies chargées de la construction et de l'exploitation du réseau français.

Ces conventions ont imposé de très lourds sacrifices à l'État, et on peut se demander si l'on n'aurait pas pu éviter ces sacrifices en suivant l'exemple donné par d'autres pays, comme l'Angleterre qui a construit tout son réseau de voies ferrées sans aucune charge pour le budget. Ou bien si l'on ne pouvait imiter cet exemple, n'était-il pas préférable que l'État construisît et exploitât lui-même les chemins de fer, comme en Belgique, et qu'il pût

ainsi trouver dans la propriété des voies ferrées et dans une autorité absolue sur les tarifs une compensation aux charges qu'il serait forcé de s'imposer?

Pour résoudre ces questions il faut examiner quel est, parmi les systèmes employés pour la création des réseaux de voies ferrées, celui qui convenait le mieux à la France. Ces divers systèmes peuvent se ramener à quatre types principaux :

1° Le système de la libre concurrence. Il a toujours été appliqué en Angleterre. Les concessions sont perpétuelles et sans monopole. L'industrie privée fait les études préliminaires, construit et exploite avec une entière autorité sur les tarifs. L'État n'a à intervenir que pour permettre l'expropriation des terrains nécessaires, et le contrôle est presque nul. Jamais les compagnies n'obtiennent aucune subvention. Le système américain est analogue; mais chaque État a sa législation et souvent les États ou même le Congrès ont accordé des subventions aux compagnies concessionnaires.

2° Le système de l'exploitation par l'État. L'État exploite les lignes qu'il a construites lui-même ou qu'il a rachetées aux compagnies.

3° Le système des concessions temporaires à des compagnies qui n'ont qu'un droit de jouissance. Ce droit a en général une durée de quatre-vingt-dix-neuf ans; à son expiration l'État devient propriétaire des lignes concédées. Les compagnies obtiennent souvent le concours financier de l'État; mais en retour l'État se réserve une certaine autorité sur les tarifs et le contrôle est très sérieusement organisé.

4° Le système des compagnies fermières. C'est un système mixte qui a été peu appliqué. L'État, propriétaire

des voies ferrées construites par lui ou pour son compte, en confie l'exploitation à une compagnie privée. Suivant la plus ou moins grande indépendance laissée à la compagnie, ce système peut se rapprocher soit des concessions, soit de l'exploitation par l'État. Si l'État garde l'autorité sur les tarifs, perçoit les recettes par la compagnie et lui rembourse ses dépenses d'exploitation sauf fixation d'un maximum de dépenses kilométriques, ou encore si l'État paie à la compagnie une rémunération déterminée, soit par la distance kilométrique parcourue par chaque train, soit par tonne kilométrique transportée, la compagnie n'est pas une compagnie fermière véritable, elle joue le rôle d'une administration chargée de l'exploitation d'un réseau d'État; mais elle en diffère comme intéressée dans l'exploitation par une fixation à forfait des dépenses ou par l'établissement d'un maximum de dépenses avec primes sur les économies réalisées, et souvent aussi par une part dans les bénéfices. Le contrat passé dans ces cas entre la compagnie et l'État ressemble plutôt à une entreprise de traction et d'entretien ou à une régie intéressée qu'à un contrat de bail. La compagnie est, au contraire, une véritable compagnie fermière, quand elle reçoit de l'État le chemin de fer prêt à être exploité, avec ou sans matériel, et qu'elle est chargée de l'entretien et de l'exploitation pendant un certain temps, moyennant un prix de loyer qui représente en tout ou en partie l'intérêt des capitaux dépensés par l'État pour la construction et qui consiste soit en une somme fixe, soit plutôt en une part proportionnelle de la recette brute. Les tarifs doivent alors être fixés par le cahier des charges; quand la compagnie obtient le remboursement des dépenses d'exploitation, ou est payée par train

kilométrique ou par tonne kilométrique, sa rémunération est indépendante du taux des tarifs et l'État peut garder son autorité sur les tarifs; mais, si la compagnie abandonne à l'État une part des recettes et garde l'autre part pour couvrir ses dépenses et l'intérêt des capitaux engagés dans l'entreprise, il faut qu'elle soit protégée contre les abaissements de tarifs qui pourraient diminuer ses recettes et rendre insuffisante sa part proportionnelle; aussi, dans le cahier des charges des compagnies fermières, l'État établira ordinairement un tarif maximum. Il pourra, du reste, se réserver le droit d'abaisser les tarifs, mais dans ce cas la compagnie aura droit à une indemnité.

Des systèmes dont nous venons d'examiner les traits généraux, quel est celui que l'on devait suivre en France?

On ne pouvait admettre la libre concurrence en matière de chemins de fer. L'industrie privée manquait d'initiative et aucune demande en concession ne se produisait. Les capitalistes avaient peu de confiance dans l'avenir des chemins de fer. Dans ces conditions, le Gouvernement devait concentrer tous ses efforts sur la construction des principales lignes et les faire établir par l'État ou accorder un monopole aux concessionnaires. En fait donc, la concurrence était impossible; mais rationnellement, nous croyons que la concurrence doit être écartée, car elle ne peut aboutir qu'à une grande déperdition de capitaux. Il est en effet inutile d'établir deux lignes quand une seule suffit au mouvement des transports; si une ligne à double voie devient insuffisante, comme cela peut arriver pour les lignes les plus importantes, il est préférable d'établir quatre voies, car les frais d'établissement, d'entretien et de surveillance seront moins élevés que

pour une double ligne (1). L'existence de deux compagnies concurrentes amène une guerre de tarifs dont le public profite, mais la baisse des tarifs ne dure pas longtemps. Une compagnie triomphera, et après avoir ruiné l'autre compagnie, relèvera les tarifs. Ou bien il s'établira entre les concurrents une entente qui aboutira à un relèvement de tarifs et à un monopole de fait, bien plus dangereux qu'un monopole loyalement consenti par l'État avec des garanties sérieuses contre l'arbitraire des tarifs. Le monopole ainsi consacré est d'autant plus nuisible que le plus souvent le trafic sera insuffisant pour deux lignes, et qu'il sera nécessaire d'établir des tarifs élevés. En Angleterre, après une concurrence ruineuse de 1848 à 1858, il s'est établi une entente entre les diverses compagnies; le Parlement a autorisé de nombreuses fusions entre les compagnies (2); elles se sont rendues maîtresses des ports et ont organisé des services de bateaux à vapeur; aujourd'hui, la concurrence n'existe plus, et les tarifs sont élevés. On a évalué à 2 milliards 1/2 les capitaux que le régime de la libre concurrence a fait perdre à l'Angleterre (3). Aux États-Unis, après une guerre de tarifs, une entente s'est produite en 1877 sur la base d'un partage de trafic entre les compagnies concurrentes, mais après une crise qui s'est terminée par la faillite de 196 compagnies, avec un passif dépassant 4 milliards (4). En 1876, sur plus

(1) Mais il est à craindre qu'avec des lignes à quatre voies les accidents ne soient plus fréquents.

(2) Le *London and North-Western* fut formé par la réunion de 60 compagnies. Le *North-Eastern* est composé de 28 compagnies fusionnées, et le *Great-Eastern* de 27. — *Économiste français*, 22 avril 1876.

(3) *Journal des économistes*, février 1878, p. 248.

(4) *Journal des économistes*, août 1880, p. 221.

de 800 compagnies américaines, 24 0/0 seulement avaient pu payer des dividendes à leurs actionnaires (1). Comme le dit très justement M. Aucoc, l'Angleterre et l'Amérique fournissent « la justification de cette parole de Stephenson, que la concurrence est impossible à maintenir là où la coalition est facile, et qu'il vaut mieux ne pas dépenser un capital double ou triple pour aboutir à faire un service unique dont, en fin de compte et après la lutte, le public paie plus chèrement les frais (2). » Néanmoins, en Angleterre, la puissance de l'initiative privée a pu établir un réseau de 30,000 kilomètres, sans aucune charge pour le budget, et c'est là un résultat qui compense les pertes que la concurrence a fait subir aux capitalistes anglais (3).

En France, il fallait l'intervention et le concours de l'État pour rassurer les capitaux. Fallait-il faire construire par l'État ou concéder à des compagnies les premières lignes? Le Parlement repoussa l'exploitation par l'État et admit le régime des concessions à l'industrie privée avec des subventions accordées sous diverses formes. Ce régime n'a jamais été abandonné, et, malgré les tentatives de rachat qui n'ont abouti qu'à créer un réseau d'État de faible importance, il a encore été consacré par les conventions de 1883. Néanmoins, quelques

(1) *Économiste français*, 27 octobre 1877.

(2) *Conférences sur le droit administratif*, tom. III, 1882, p. 340.

(3) Le capital réalisé par les compagnies du Royaume-Uni atteint 20 milliards, sur lesquels 5 milliards d'obligations. Sur 15 milliards d'actions, il y a 2,390 millions d'actions garanties et 5,145 millions d'actions privilégiées. Les actions privilégiées jouissent d'un revenu net garanti sur les revenus nets de l'année. Les actions garanties sont dans la même situation, mais elles ont en outre le droit, dans le cas où les produits de l'année seraient insuffisants, de prélever leur revenu garanti sur les produits des années suivantes (*Bulletin du ministère des travaux publics*, octobre 1885, pag. 411).

économistes et hommes d'État se prononcent pour le système de l'exploitation par l'État, plusieurs pays l'ont adopté, et nous devons l'examiner.

D'après les partisans de ce système, si l'on écarte la concurrence et si l'on établit un monopole, il faut en confier l'exercice à l'État. L'État constructeur pourra se procurer les capitaux à un taux moins élevé; il pourra faire plus rapidement les lignes d'un faible trafic et rendre les tarifs uniformes. Même si l'on doit concéder les lignes construites, il vaut mieux les faire construire par l'État que par les compagnies, surtout si ces compagnies doivent, comme dans les dernières conventions, construire pour le compte de l'État, car alors elles n'ont aucun intérêt à construire économiquement. On considère l'industrie des transports plutôt comme un service public que comme une entreprise commerciale, et on déclare que l'État est seul capable d'exploiter dans l'intérêt général et non en vue de la réalisation d'importants bénéfices. L'État, maître des transports, pourra aider et protéger l'industrie nationale dans la concurrence internationale par des combinaisons de tarifs, et ne chercher qu'à couvrir les frais d'exploitation et l'intérêt des capitaux. On reproche, en outre, aux grandes compagnies d'exploiter leur personnel, d'avoir des tarifs trop compliqués et trop élevés, de négliger le renouvellement du matériel, de refuser les perfectionnements et de faire ainsi des bénéfices énormes au détriment du public.

Nous comprenons très bien que l'État se charge de la construction des chemins de fer dans les pays où les capitaux sont rares, car le crédit de l'État y sera toujours supérieur à celui des particuliers ou des sociétés; mais, dans les pays riches, il se fondera des compagnies puis-

santes qui auront un crédit presque égal à celui de l'État. Celui-ci pourra, du reste, examiner et modifier les projets de tracé, imposer des conditions de construction, et il n'aura pas, en cas de concession ultérieure, de risques à courir pour travaux d'art insuffisants. En confiant la construction à l'État, il serait à craindre que l'État ne construisît dans un but électoral et sans nécessité stratégique des lignes de trop faible trafic. Les adversaires de la construction par l'État prétendent que l'État construit plus chèrement; mais c'est très contestable. Des exemples en l'un ou l'autre sens ne sont nullement probants; les ingénieurs des compagnies chargés de la construction sont le plus souvent des ingénieurs de l'État, et même la compagnie du Midi fait exécuter tous ses travaux par l'État. Si l'État construisait plus chèrement, il semble que cette compagnie n'hésiterait pas à organiser un service de construction. Nous ne voyons aucune raison pour que l'État ne puisse pas construire les voies ferrées au même prix que les compagnies, et, si nous croyons préférable d'en confier la construction à des compagnies dans les pays où celles-ci peuvent facilement trouver les capitaux nécessaires, c'est qu'il est inutile de charger l'État d'un service qui ne rentre pas dans ses attributions naturelles et peut être aussi bien fait par l'industrie privée. En outre, lorsque l'État aura construit, il sera obligé d'exploiter lui-même ou bien de concéder ou affermer. S'il concède ou afferme les lignes construites, il est douteux qu'il rentre entièrement dans ses frais, d'autant plus qu'il voudra fixer des tarifs maximum peu élevés, et le budget sera lourdement grevé. Si l'État exploite lui-même, nous craignons que les résultats de cette exploitation ne soient désastreux.

Si l'industrie des transports exige un monopole [1], ce n'est pas une raison pour en confier l'exercice à l'État. Il importe peu qu'il soit exercé par l'État ou par une compagnie privée au nom de l'État, pourvu que l'on établisse un contrôle sérieux sur la gestion technique, commerciale et financière de la compagnie, et ce contrôle existe en France. On ne peut nier que l'industrie des transports ne soit un service public; mais c'est aussi une entreprise commerciale, et l'État n'est pas propre à diriger des entreprises commerciales, car les agents qui en sont chargés manquent du moteur nécessaire à leur bonne gestion, de l'intérêt individuel. Ils manquent aussi de l'indépendance financière nécessaire; ils ne pourront par exemple profiter d'une baisse importante sur les matières premières nécessaires, pour faire des approvisionnements avantageux. L'expérience prouve que l'exploitation par l'État est plus onéreuse que l'exploitation par des compagnies. En France et dans tous les pays où l'exploitation est confiée à des compagnies et où il y a également un réseau d'État, le coëfficient d'exploitation est plus élevé pour les lignes de l'État que pour celles des compagnies [2]. On voudrait rendre l'État maître des tarifs pour réaliser l'uniformité des tarifs. Mais l'égalité des tarifs serait essentiellement injuste. L'inégalité qui existe ac-

(1) Il ne s'agit du reste que d'un monopole de fait, car l'État doit réserver toute sa liberté d'action. En France, le cahier des charges (art. 60) permet à l'État d'exécuter ou d'autoriser des chemins de fer dans les contrées parcourues par les compagnies, sans qu'elles puissent réclamer aucune indemnité.

(2) On a remarqué que pour les lignes du Luxembourg le coëfficient d'exploitation s'est élevé de 54 à 75 0/0 lorsqu'elles ont passé du régime des compagnies à celui de l'exploitation par l'État. Voir *Journal des économistes,* août 1880, p. 219.

tuellement s'explique par le prix d'établissement des diverses lignes, par les conditions acceptées par les expéditeurs, par le mouvement commercial. Pour établir l'égalité sans diminuer les recettes, il faudrait abaisser certains tarifs et en relever d'autres, et comme on ne pourrait le faire sans qu'une partie des tarifs fût trop élevée, on n'arriverait à l'égalité que par un abaissement général des tarifs. Il en résulterait un avilissement des recettes; les capitaux employés dans les entreprises seraient insuffisamment rémunérés, et ce serait un accroissement de charges pour les contribuables, car le budget des chemins de fer présenterait un déficit qu'il faudrait couvrir par l'impôt. L'État serait également amené à consentir des abaissements de tarifs pour favoriser la production nationale. On ne considérerait bientôt plus le prix du transport comme le paiement d'un service rendu, mais comme un impôt que l'on dégrèverait sans cesse; bientôt les recettes ne couvriraient plus que les frais d'exploitation, et l'État se trouverait fatalement entraîné à des embarras budgétaires par la diminution du produit net et par l'augmentation des frais d'exploitation. Dans un autre sens, il serait à craindre qu'en cas de nécessité financière l'État ne surélevât les tarifs comme tout autre impôt pour se procurer des ressources.

Sous un régime parlementaire, les inconvénients politiques seraient encore plus graves que les inconvénients économiques. L'État aurait à subir pour son exploitation de nombreux procès en responsabilité, auxquels il chercherait à se soustraire, et la justice serait suspecte de partialité. L'État serait forcé de discuter avec les ouvriers le prix des salaires et de créer une nouvelle armée de 250,000 fonctionnaires soumis aux influences politi-

ques [1]. Cette augmentation du nombre de places à la disposition du Gouvernement diminuerait son indépendance à l'égard des députés et l'indépendance de ceux-ci à l'égard de leurs électeurs. Certaines régions seraient peut-être favorisées. Pour avoir une bonne exploitation il faudrait laisser aux agents de l'État une certaine liberté d'action, leur permettre des modifications de taxes permanentes ou temporaires, et les finances publiques seraient ainsi engagées sans autorisation du Parlement. Le budget des travaux publics prendrait une importance énorme et les prévisions budgétaires manqueraient de base sérieuse, car on ne peut établir, suivant une expression de M. Léon Say, un « budget industriel préalable. » La dette publique, chargée de la construction ou du rachat des voies ferrées, deviendrait beaucoup trop élevée; de plus, les emprunts, nécessités par le développement du réseau, amèneraient par leur fréquence et leur importance un abaissement du crédit de l'État, et une crise intérieure ou extérieure serait alors très redoutable.

Quant aux reproches que l'on fait aux grandes compagnies, ils sont peu fondés. Les sacrifices qu'elles font chaque année pour les travaux complémentaires, pour le renouvellement du matériel, prouvent leur bonne administration. La complication des tarifs, qu'elles s'efforcent pourtant de diminuer autant que possible, résulte de la nature même de l'industrie des transports. On leur repro-

(1) Se demandant s'il fallait admettre l'exploitation par l'État, M. E. de Laveley conclut dans une lettre adressée à l'*Économiste français* (13 décembre 1879) : « J'hésite à me prononcer; cependant, tout socialiste de la chaire que je puisse être, j'incline peut-être vers la négative, si l'on ne consent pas à soustraire l'administration du réseau national aux influences parlementaires et électorales. »

che leurs bénéfices; mais les compagnies en consacrent une grande partie à couvrir les insuffisances des nouvelles lignes qu'elles acceptent, et leurs dividendes n'augmentent pas, tandis que, en refusant ces nouvelles lignes elles auraient vu leurs dividendes s'accroître très rapidement.

La question de l'exploitation par l'État a du reste été jugée, pour quelques années au moins, en 1883; on ne pourrait actuellement établir ce système en France que par le rachat, et ce serait une opération très onéreuse pour le Trésor et très difficile à exécuter par suite de la situation financière et commerciale. En 1883, le rachat eût exigé une annuité estimée à 500 millions environ et un capital de deux milliards [1]. Aujourd'hui, l'annuité ne serait pas supérieure, mais le capital nécessaire atteindrait 3 à 4 milliards à cause des nouvelles lignes construites et des modifications apportées aux conditions du rachat. Le rachat amènerait donc l'inscription au budget d'une annuité d'environ 650 millions; pour y faire face, l'État n'aurait que le produit net donné par l'exploitation des chemins de fer, et ce produit n'a été en 1884 que de 475 millions [2] pour les six grandes compagnies. Le rachat ayant surtout pour but l'unification et l'abaissement des tarifs, il est probable que ce produit net diminuerait rapidement. Ce serait un déficit certain et considérable.

Les essais de rachat faits de 1878 à 1883 n'ont pas donné un résultat favorable aux partisans du rachat total des chemins de fer. On avait voulu constituer un réseau

(1) *Journal des économistes*, mars 1885, p. 372.

(2) Il sera encore inférieur en 1885, et ne dépassera probablement pas 450 millions. — Il avait atteint le maximum en 1881 (535 millions).

d'État comme modèle pour les compagnies privées. Déjà en 1837, M. Dufaure avait exprimé une idée analogue; il désirait voir le Gouvernement choisir « une ligne importante sur laquelle le corps savant qui est à sa disposition pût donner aux entreprises particulières une sorte de modèle de toutes les améliorations, de tous les perfectionnements qui manquent aux chemins de fer [1]. » L'expérience de ces dernières années a prouvé que le réseau d'État pouvait être un modèle pour la gestion technique et pour la simplicité des tarifs, mais qu'il n'en était pas de même pour sa gestion financière, et l'on a pu dire très justement que c'était un « modèle à ne pas suivre [2]. » L'administration, chargée par l'État de la gestion de son réseau, juge que l'exploitation industrielle d'un grand réseau est impossible. N'ayant point de capital à rémunérer, elle ne se préoccupe que d'améliorer toutes les conditions des transports et d'augmenter le trafic. Aussi les dépenses d'exploitation se sont élevées de 78 0/0 en 1879 à 90 0/0 en 1883, et, malgré les nouvelles charges financières imposées par l'accroissement du réseau, la recette nette a diminué pendant la même période [3]. En outre, cette recette nette n'est qu'apparente, car on ne porte pas dans le compte spécial figurant au budget pour les chemins de fer de l'État, les intérêts et l'amortissement des capitaux employés à

(1) Rapport sur un projet ayant pour but l'établissement d'une ligne de Lyon à Marseille. *Moniteur universel*, 8 juin 1837.

(2) M. Léon Say, *Journal des économistes*, déc. 1883, p. 472.

(3) Il y aura même un déficit d'exploitation en 1885, car le budget de 1885 prévoyait une recette de 28,701,000 francs et un revenu net de 3 millions, et les recettes n'atteindront probablement pas pendant cet exercice 25 millions.

leur construction. En tenant compte de ces charges, on a évalué à 109 millions la perte qu'a causée au Trésor le réseau d'État de 1879 à 1883 (1). L'augmentation graduelle du réseau ne peut qu'accroître la perte annuelle (2), si l'administration ne change pas ses procédés d'exploitation. Cette hypothèse est peu probable; aussi serait-il désirable de voir l'État concéder son réseau à l'industrie privée.

Les partisans de l'exploitation par l'État ont invoqué l'exemple de divers pays où les chemins de fer sont exploités par l'État. En Europe, en effet, il y a plusieurs réseaux d'État; mais leur existence s'explique plutôt par des motifs politiques ou par une nécessité financière que par des raisons économiques. Dans certains pays. où l'unité territoriale est récente, on peut craindre de laisser les chemins de fer à des compagnies privées formées le plus souvent avec des capitaux étrangers, et l'on voit dans la possession du réseau par l'État un puissant moyen de centralisation. Dans d'autres pays, la rareté des capitaux et la situation précaire des compagnies ont amené le Gouvernement à se charger de la construction et de l'exploitation ou à racheter les concessions.

La Belgique s'est toujours montrée favorable à l'exploitation par l'État; des motifs politiques et économiques ont contribué à faire prendre au Parlement belge l'initiative de la construction du réseau. Des abaissements de

(1) *Journal des économistes*, fév. 1885, p. 279.

(2) L'*Économiste français*, du 15 février 1885, estime à environ 900 millions les dépenses faites par l'État pour son réseau, le *Journal des économistes* d'août 1885, estime ces dépenses à 914 millions. C'est une charge annuelle d'environ 40 millions et, pour la couvrir, le réseau d'État ne donne qu'un produit net de 2 à 3 millions, et même ce produit net tend à disparaître.

tarifs et des rachats inutiles ont amené une diminution sensible des recettes et nécessité un relèvement des tarifs. Néanmoins le budget des chemins se solde par une insuffisance (1) et est une cause d'embarras financiers pour la Belgique. De plus, on se plaint beaucoup en Belgique de l'exploitation de l'État, des lenteurs administratives, du manque de matériel, des indemnités dérisoires accordées en cas de perte ou d'avarie, du personnel excessif des chemins de fer de l'État, « qui est beaucoup plus nombreux en raison de l'étendue de ses lignes et du trafic que celui des compagnies particulières faisant des transports plus considérables (2). »

Les principaux États allemands ont toujours eu un réseau d'État. Depuis 1870, la Prusse a poursuivi la concentration des chemins de fer dans les mains de l'État. De nombreux rachats ont été effectués, notamment en 1879 et en 1882, et la Prusse exploite 15,000 kilomètres lui appartenant. Dans toute l'Allemagne, 29,000 kilomètres sont exploités par les divers États, dont 3,000 kilomètres pour le compte de compagnies privées; 6,500 kilomètres seulement sont exploités par les compagnies concessionnaires (3). Cette concentration avait évidemment pour but de consolider l'unité allemande. Une loi de 1876 permit au Gouvernement prussien de céder les chemins de fer de l'État à l'Empire, mais cette cession ne fut pas

(1) D'après le rapport de M. Gaston Bazille au Sénat sur les conventions de 1883, il a fallu en 1882 couvrir un déficit de 12 millions.

(2) Rapport de M. Lehardy de Beaulieu sur le budget du ministère des travaux publics en 1880. — Il existe aussi en Belgique des lignes exploitées par des compagnies, et au point de vue du revenu net et des frais d'exploitation les résultats sont meilleurs sur ces lignes que sur celles de l'État (*Revue d'administration*, 1885, tom. I, p. 103).

(3) *Bulletin du ministère des travaux publics*, mai 1885, p. 478.

acceptée par l'Empire, qui ne possède que les lignes d'Alsace-Lorraine. L'exploitation par l'État a eu d'assez heureux résultats en Prusse; elle a permis d'établir plus d'uniformité dans les tarifs; mais l'expérience est encore bien récente, et, si elle semble réussir, son succès tient beaucoup au peu d'importance de la dette publique qui a facilité le rachat, au régime politique et à l'indépendance des fonctionnaires vis-à-vis des membres du Parlement.

L'Autriche, après avoir construit un réseau d'État, l'a cédé à des compagnies privées, et a accordé des concessions avec garantie d'intérêt. Mais depuis quelques années on a fait de nombreux rachats qui sont venus grever assez lourdement le budget, car le capital consacré au rachat ne doit rapporter, d'après le projet de budget pour 1885, que 2.2 0/0 (1). La Hongrie a aussi fait quelques rachats; mais le réseau d'État y a moins d'importance qu'en Autriche, où 4,300 kilomètres sont exploités par l'État ou par des compagnies pour le compte de l'État (2).

L'Italie avait jusqu'en 1876 suivi le régime des concessions. Des considérations politiques firent racheter à cette époque le réseau de la Haute-Italie, qui réunit la péninsule avec la France et l'Autriche, et qui appartenait à des capitalistes étrangers. L'exploitation, d'abord laissée à la société venderesse, fut confiée à l'État pour deux années à partir du 1er juillet 1878. Elle fut prorogée d'année en année. On y joignit en 1882 l'exploitation des chemins de fer romains dont le rachat avait été nécessité

(1) *Économiste français*, 14 février 1885. — Le rapport a été de 2.5 0/0 en 1883 et de 2.23 0/0 en 1884 (*Économiste français*, 10 octobre 1885).

(2) *Bulletin du ministère des travaux publics*, mai 1885, p. 477.

en 1880 par la déconfiture de la compagnie. L'État avait ainsi un réseau de 5,831 kilomètres; il n'exploitait que 4,479 kilomètres de son réseau; mais il exploitait en outre 974 kilomètres de lignes appartenant à des compagnies (1). Une loi du 8 juillet 1878 décida qu'une grande enquête parlementaire aurait lieu pour étudier le meilleur régime d'exploitation pour les chemins de fer italiens. La commission nommée pour faire cette enquête s'est prononcée contre l'exploitation par l'État, et, s'inspirant des conclusions de cette commission, le Parlement italien a voté en 1885 des conventions qui concèdent à des compagnies les lignes appartenant à l'État.

Quelques autres pays en Europe ont un réseau d'État, comme la Suède et le Portugal, ou même ont toutes leurs lignes exploitées par l'État, comme le Danemark, la Norvège, la Roumanie, la Serbie; mais ces réseaux ont peu d'importance et on ne saurait établir aucune comparaison entre ces pays et ceux qui sont considérés comme de grandes puissances soit au point de vue politique soit au point de vue industriel.

Des principaux États qui ont adopté l'exploitation par l'État, l'Allemagne seule semble avoir réussi (2), et ce succès tient à des causes particulières. Elle a été, pour l'Autriche et la Belgique, la source d'embarras financiers. L'Italie y a renoncé. La France aurait donc tort de s'engager dans une voie que son système parlementaire, les

(1) *Bulletin du ministère des travaux publics*, janvier 1885, pag. 87.

(2) Pour les résultats de l'exploitation des chemins de fer de l'Etat en Prusse, voir la *Revue d'administration* (1885, tom. I, pag. 452, et le *Bulletin du ministère des travaux publics* (1885, tom. II, pag. 326).

théories protectionnistes et l'importance de sa dette publique rendraient plus dangereuse pour elle que pour toute autre nation.

La concession à des compagnies fermières ne présente pas les mêmes désavantages que l'exploitation par l'État. Quand, dans un pays, l'État a été forcé de construire ses chemins de fer à cause de la rareté des capitaux, nous comprenons très bien qu'il les afferme à des compagnies. Il en est de même quand l'État se trouve en possession de lignes qu'il a rachetées et ne veut pas exploiter. Néanmoins, dans ce cas, il peut être préférable, si l'État peut obtenir une rémunération fixe de la compagnie, de vendre le réseau pour un prix ferme, payable en un seul terme ou par annuités; on évite ainsi d'apporter dans les recettes budgétaires un élément aussi variable qu'une part proportionnelle dans les recettes des chemins de fer. Si la vente ou l'adjudication ne peuvent avoir lieu que dans des conditions désavantageuses, alors nous nous prononcerions pour la concession à des compagnies fermières. Mais nous ne voyons aucun intérêt sérieux à faire construire par l'État dans un pays où les capitaux sont abondants, ou bien à racheter les concessions existantes pour donner l'exploitation à des compagnies fermières. Les dépenses nécessaires à la construction ou au rachat augmenteront la dette et, pour les puissances qui ont, comme la France, une dette très élevée et sont menacées de crises extérieures, cette augmentation serait très nuisible, car elle rendrait plus difficile et plus onéreuse l'émission de grands emprunts. Les intérêts de l'État, se trouvant mêlés très étroitement à ceux de la compagnie, nécessiteraient un contrôle très sévère pour la comptabilité et aussi pour l'entretien du

matériel et de la voie, car les compagnies ont intérêt à négliger cet entretien, surtout si leur bail est de courte durée. De plus, il est certain que le prix de bail payé par les compagnies ne couvrirait pas l'intérêt des charges imposées par la construction ou le rachat; une partie peut-être très élevée de ces charges gréverait donc le budget. Il est vrai qu'avec des compagnies fermières ayant ordinairement un bail moins long que celui des concessions, l'État pourrait plus souvent réviser les tarifs; mais ce ne serait pas sans diminuer le prix du bail, et en définitive l'État supporterait, à chaque révision de tarifs, tout ou partie des abaissements réalisés. Même pendant la durée du bail, l'État serait amené à décréter directement des diminutions de tarifs dont il serait forcé d'indemniser les compagnies. Une bonne administration chargée de l'exploitation des voies ferrées doit arriver à réduire progressivement le taux des tarifs; mais ces réductions doivent être compensées par l'augmentation du trafic. Avec des compagnies fermières l'État, qui se sera réservé le droit d'abaisser les tarifs sauf indemnité, sera forcé par les réclamations du commerce et de l'industrie de consentir des réductions souvent inopportunes. L'expérience prouve qu'avec le régime des concessions et du tarif maximum, les réductions seront accordées par les compagnies sans sacrifice de l'État. En France, les grandes compagnies ont réalisé d'importantes diminutions sur les tarifs du cahier des charges. Lors des conventions de 1883, les compagnies ont promis de nouvelles réductions considérables qui sont actuellement en vigueur pour certaines compagnies et à l'étude pour les autres compagnies. A côté de ces diminutions immédiates, les compagnies en ont consenti d'autres éventuelles, qu'elles

réaliseront si l'État diminue les impôts qui grèvent les chemins de fer. L'établissement de compagnies fermières en France et leur substitution aux grandes compagnies serait inutile actuellement, et cette opération, qui nécessiterait le rachat, serait très onéreuse. Du reste, les partisans de l'exploitation par des compagnies fermières ont généralement pour but de donner à l'État toute autorité sur les tarifs et d'organiser une exploitation par l'État, mais par l'intermédiaire de compagnies chargées du service de traction et d'entretien moyennant une rétribution forfaitaire et une part des bénéfices. Établies dans ces conditions, les compagnies fermières présenteraient presque tous les inconvénients de l'exploitation directe par l'État.

Le système des compagnies fermières a été peu appliqué. La Hollande, ne trouvant pas de concessionnaires pour des lignes d'un faible trafic qu'elle voulait établir après la concession des meilleures lignes, fut obligée de les construire. Elle créa ainsi un réseau d'État, qu'elle concéda à des compagnies fermières; mais les résultats dans ces conditions ne pouvaient être satisfaisants, et elle dut, en 1876, garantir un intérêt de 4 1/2 0/0 au capital des compagnies. Elle s'est réservée une part des bénéfices au delà de 5 0/0. Ce système a été aussi appliqué à quelques lignes autrichiennes secondaires et à des lignes indiennes rachetées qui ont été affermées à la compagnie concessionnaire. Quelques lignes construites par l'État ont également été affermées de 1879 à 1883 aux grandes compagnies; mais les contrats entre l'État et les compagnies ressemblaient plutôt à de simples traités de traction ou à une régie intéressée qu'à un bail. Les conventions votées par le Parlement italien en 1885

ont concédé la plus grande partie du réseau italien à des compagnies fermières.

En écartant successivement la concurrence en matière de chemins de fer et les régimes de l'exploitation par l'État et des compagnies fermières, nous nous sommes implicitement prononcé en faveur du système des concessions, tel qu'il est pratiqué en France et dans plusieurs pays d'Europe. Ce système laisse à l'industrie privée son domaine naturel en la chargeant de la construction et de l'exploitation, et évite à l'État la responsabilité d'un service qui ne peut être pour lui que la source de graves embarras politiques, financiers et économiques. Mais tout en considérant l'industrie des transports comme une entreprise commerciale, les partisans du régime des concessions reconnaissent qu'elle a aussi le caractère d'un service public et ils réservent certains droits à l'État. L'État doit exercer un contrôle et une surveillance sur les compagnies; il doit aussi fixer des tarifs maximum et se réserver l'homologation des modifications proposées par les compagnies dans les limites du maximum fixé. Il doit encore avoir un droit absolu de réquisition en cas de guerre. Enfin l'État stipule des avantages particuliers pour ses transports et pour l'administration des postes et télégraphes. De plus, en n'accordant aux compagnies qu'un droit de jouissance temporaire sur les lignes construites à leurs frais, l'État s'assure la possession d'un domaine d'une valeur considérable et qui sera pour lui après l'expiration des concessions la source d'importants revenus. Il pourra alors les consacrer à alléger le poids de la dette publique et à diminuer les tarifs.

Dans tous les pays où existe le système des concessions, sauf en Angleterre, l'État accorde des subventions

sous les formes les plus variées aux compagnies concessionnaires. Ces subventions sont parfaitement légitimes. Les voies ferrées sont très coûteuses à construire, et toutes les lignes ne peuvent donner, surtout pendant les premières années, un revenu net suffisant. Elles n'en sont pas moins utiles à construire dans bien des cas. Il y a d'abord des lignes stratégiques absolument nécessaires. Quant à celles qui n'ont pas ce caractère, les économistes admettent généralement qu'elles ne sont utiles que si elles couvrent leurs frais d'exploitation. Tout chemin de fer est un « outil qui doit être proportionné aux services à rendre, et, quand il dépasse cette proportion, il cesse d'être utile et devient nuisible (1). » Mais ce serait une erreur de repousser tout chemin de fer d'un trafic insuffisant pour rémunérer le capital. Comme l'a dit au Sénat l'auteur du programme de travaux publics en 1879 : « Ce serait un raisonnement de négociant et non d'homme d'État (2). » Un chemin de fer produit une grande économie dans les transports, et il faut tenir compte de cette économie pour apprécier l'utilité de toute nouvelle voie de communication. Si l'on reconnaît qu'il peut être avantageux de faire construire des voies ferrées dont les recettes doivent être pendant un certain temps insuffisantes pour couvrir les charges des capitaux, il faut bien admettre que dans ces cas, l'industrie privée doit être encouragée et que l'État doit lui accorder des subventions ou un concours financier quelconque. Sans l'aide de l'État, les compagnies chercheraient en vain à réunir les capitaux nécessaires, car

(1) Discours de M. Krantz au Sénat, 10 juillet 1879.
(2) Discours de M. de Freycinet, 11 juillet 1879.

elles ne pourraient leur offrir des garanties sérieuses pour le paiement des intérêts et pour le remboursement du capital.

L'État est ainsi amené à faire des sacrifices pour la construction du réseau. Mais ces sacrifices ne grèvent pas le budget autant qu'on pourrait le croire. D'abord les chemins de fer, par l'économie qu'ils réalisent sur le prix des transports, augmentent le mouvement des échanges, accroissent la richesse publique et produisent ainsi des plus-values dans le rendement des impôts. De plus les chemins de fer sont pour l'État l'occasion de recettes très importantes, grâce aux impôts établis sur les transports à grande vitesse et sur les voyageurs, sur les valeurs mobilières, sur les récépissés et lettres de voiture, etc. Enfin les droits que l'État s'est réservés lors des concessions pour les transports des militaires et pour ceux de l'administration des postes et télégraphes, lui procurent une économie annuelle considérable qu'il n'eût probablement pas obtenue sans les subventions accordées. L'État retire ainsi des chemins de fer un revenu annuel supérieur à la charge des capitaux qu'il a consacrés à l'établissement du réseau. En effet, au 31 décembre 1882 les dépenses faites par l'État pour les chemins de fer d'intérêt général s'élevaient à 3,142,618 mille fr. (1), et pendant l'exercice 1883, les chemins de fer ont procuré à l'État une recette de 276 millions, dont 172 millions à titre d'impôt, et 104 millions à titre d'économies réalisées sur divers services publics (2). L'É-

(1) M. Picard, *Les chemins de fer français*, tom. VI, pag. 650. Cette somme s'élève à 3,228,905,000 fr. en y comprenant les subventions des localités en argent, terrains ou travaux.

(2) *Bulletin du ministère des travaux publics*, février 1885, p. 144.

tat retirait ainsi près de 9 0/0 des sommes qu'il avait dépensées pour les chemins de fer d'intérêt général. Il faut remarquer que le chiffre de 3,142 millions comprend le prix des lignes rachetées de 1878 à 1882 et les dépenses faites par l'État pour les travaux des lignes construites par lui pendant la même période. Ces lignes étaient exploitées par l'État ou par les compagnies pour le compte de l'État; mais, leur revenu étant nul, le bénéfice tiré par l'État des sommes consacrées à l'établissement des chemins de fer n'en était pas augmenté. Néanmoins il faut observer qu'à la fin de 1882 ces sommes avaient procuré à l'État, outre un revenu annuel qui a atteint en 1883 près de 9 0/0, la propriété d'environ 4,000 kilomètres de lignes secondaires qui étaient exploitées par l'État ou affermées à des compagnies. Si l'on ne tenait compte que des subventions en argent ou en travaux accordées aux compagnies, on voit que ces subventions s'élevaient en 1882 à 1,543 millions [1], et qu'elles ont procuré à l'État en 1872 un revenu supérieur à 16 0/0, puisque les compagnies ont rapporté à l'État pendant cet exercice, soit en recettes perçues, soit en économies réalisées, une somme de 257 millions.

En présence de ces résultats, on peut conclure que le régime des concessions pratiqué en France a produit d'excellents résultats. Il est évident que l'État sera forcé de faire des sacrifices chaque jour plus grands, car le développement progressif du réseau ne laisse plus à construire que les lignes les moins productives; mais l'accroissement des profits que l'État retire des chemins de fer compensera au moins en partie les charges qui lui seront imposées par les lignes du troisième réseau,

(1) M. Picard, *Les chemins de fer français*, tom. VI, p. 718.

et de plus il ne faut pas oublier qu'en 1960 l'État se trouvera en possession d'un réseau qui produit déjà 500 millions de revenu net, et qui produira alors peut-être un milliard de revenu net, si l'État sait imprimer une bonne direction à l'administration des compagnies.

Les subventions que l'État a accordées aux compagnies ont fait l'objet de nombreuses conventions financières. Ce sont ces conventions et particulièrement celles de 1883 que nous nous proposons d'étudier.

Voici l'ordre que nous suivrons dans cette étude : nous occupant d'abord des compagnies d'intérêt général, nous étudierons les conventions antérieures à 1883 en insistant plus particulièrement sur celles de 1859, sur les modifications apportées aux conventions de 1859, depuis 1863 jusqu'en 1875 et sur les projets présentés aux Chambres de 1876 à 1882. Après cet exposé historique, nous étudierons le nouveau régime financier créé par les conventions de 1883. Nous exposerons ensuite brièvement le système spécial des chemins de fer algériens et des chemins de fer d'intérêt local.

La solidarité d'intérêts que les conventions ont créée entre l'État et les compagnies de chemins de fer ayant nécessité l'établissement d'un contrôle, nous devrons étudier l'organisation du contrôle et les règles financières imposées aux compagnies pour leur comptabilité.

Nous devrons ensuite nous occuper du fonctionnement des conventions et plus spécialement du fonctionnement de la garantie d'intérêt.

Enfin, après avoir examiné les diverses formes sous lesquelles s'est manifesté le concours financier de l'État dans les pays étrangers, nous essayerons de comparer tous les modes de concours financier employés et d'en faire ressortir les avantages et les inconvénients.

CHAPITRE PREMIER.

CONVENTIONS FINANCIÈRES ANTÉRIEURES A 1883.

§ I. *Des premières concessions à la loi de 1842.*

Les premières concessions de chemins de fer furent faites à perpétuité par des ordonnances royales (1) et sans aucun concours financier de l'État. Mais dès 1833, elles cessèrent d'être perpétuelles (2) et la loi du 7 juillet 1833 exigea une loi pour l'exécution des chemins de fer, sauf pour les chemins d'embranchement de moins de 20 kilomètres.

Les premières concessions avaient eu pour objet des lignes de second ordre. Il fallait faire les grandes lignes, et pour faciliter l'œuvre de l'industrie privée, le ministre des travaux publics, qui était alors M. Thiers, fit voter dans la loi de budget du 27 juin 1833 un crédit de

(1) La première concession date de l'ordonnance du 26 février 1823 (ligne de Saint-Étienne à Andrézieux)

(2) Il y eut de 1823 à 1833 six concessions perpétuelles portant sur 297 kilomètres. Elles furent réduites plus tard au moment des fusions ou à propos des modifications introduites dans les actes de concession.

500,000 fr. pour des études de chemins de fer. Il voulait préparer les projets des grandes lignes et notamment de la ligne du Havre à Marseille par Paris et Lyon. Il espérait qu'en présence de projets bien étudiés avec des vues d'ensemble et un calcul de la dépense et du revenu établi sur des bases sérieuses, des compagnies se formeraient et demanderaient à construire et à exploiter.

Dès 1835, le Gouvernement déposait deux projets de loi relatifs aux chemins de fer de Paris à Rouen et au Havre, et de Paris à Saint-Germain. L'exposé des motifs distinguait deux espèces de lignes, « les lignes courtes entre des points rapprochés et riches, et les lignes projetées à grande distance pour réunir des points éloignés et d'une haute importance. » Il affirmait que l'industrie privée pourrait créer les premières sans aucun secours, mais qu'il faudrait subventionner les compagnies chargées de construire les grandes lignes [1]. Repoussant le système de la garantie d'intérêt qui lui avait été suggérée par des capitalistes, le Gouvernement proposait de faire souscrire par l'État un certain nombre d'actions et de réserver aux actionnaires un prélèvement de 4 ou 5 0/0 avant de servir aucun intérêt aux actions appartenant à l'État. Le projet, appliquant ce système à la ligne de Paris au Havre, fut ajourné; la ligne de Saint-Germain fut concédée sans subvention en 1835. L'année suivante furent votées la concession directe de Montpellier à Cette et la mise en adjudication des deux lignes de Paris à

(1) L'expérience a prouvé le contraire. Les grandes lignes seules donnent un revenu net, et le revenu net du réseau français est produit presque tout entier par 4 à 5,000 kilomètres de grandes lignes, qui donnent un produit supérieur aux charges des capitaux consacrés à leur construction.

Versailles. Cette adjudication avec rabais portant sur les tarifs eut lieu pour les deux lignes en 1837.

La même année, le Gouvernement réussit à faire voter[1] un prêt de 6 millions à la compagnie d'Alais à Beaucaire et à la Grand'Combe avec intérêt à 4 0/0 et remboursement en 12 annuités à partir de la mise en exploitation de la ligne entière. L'État obtenait en garantie une hypothèque sur les mines de la Grand'Combe et sur les propriétés de la compagnie, et la responsabilité solidaire des gérants et de plusieurs maisons de Marseille. L'État se faisait en outre concéder des prix de faveur pendant 14 ans pour ses achats des charbons nécessaires à la marine militaire et aux bateaux-poste de la Méditerranée[2]. Les conditions très favorables de ce prêt et l'intérêt qu'il y avait à terminer rapidement ces lignes pour permettre la concurrence avec les charbons anglais le firent accepter par les Chambres. C'était la première fois que l'État accordait un concours financier d'une certaine importance à une compagnie[3]. Mais les autres projets présentés par le Gouvernement en mai 1837, et relatifs à la création des grandes lignes de Paris à la frontière de Belgique, de Paris à Orléans et de Lyon

(1) Loi du 17 juillet 1837.

(2) Pour toutes les conventions, pour les exposés de motifs, pour les rapports des commissions parlementaires et pour toutes les discussions parlementaires, voir l'ouvrage de M. Alfred Picard, ancien directeur général des chemins de fer, aujourd'hui président de section au Conseil d'État : *Les chemins de fer français*, 6 volumes in-8°, Paris, Rotschild, 1884. — Tous les documents parlementaires relatifs aux chemins de fer sont analysés dans cet ouvrage.

(3) La ligne de Montbrison à Montrond, concédée par la loi du 24 avril 1833, avait déjà obtenu une subvention de 50,000 francs de l'État. C'est la première subvention accordée à une compagnie de chemins de fer.

à Marseille, avec des subventions en capital pour les premières lignes et avec garantie d'intérêt pour la troisième, ne purent être discutés avant l'expiration de la législature. Il en fut de même de projets postérieurs prescrivant l'adjudication, avec subventions en capital, des chemins de fer de Paris au Havre et de Paris à Tours, et accordant un prêt à la compagnie d'Andrézieux à Roanne.

Tous les projets du Gouvernement avaient échoué, il fallait pourtant résoudre la question des grandes lignes; dans ce but le ministre des travaux publics constitua une commission extraparlementaire à la fin de 1837. Cette commission arrêta le programme de classement d'un réseau de 5,000 kilomètres, dont 2,000 à exécuter immédiatement [1]. Elle se prononçait pour l'exécution par des compagnies privées, mais elle réservait à l'État quelques grandes lignes qui seraient construites par des entrepreneurs et affermées par des compagnies.

S'inspirant de ces conclusions, le Gouvernement prépara en 1838 un projet de loi relatif aux chemins de fer de Paris à la Belgique, à Rouen, à Orléans, et de Marseille à Avignon. Il invoquait la nécessité d'avoir des tarifs peu élevés et dont l'État fût maître, la crainte de l'agiotage, l'impuissance de l'industrie privée pour des travaux aussi importants, et il demandait au Parlement de voter la construction par l'État et de laisser à des ordonnances royales le soin de pourvoir à l'établissement d'un régime provisoire d'exploitation. Le rapporteur, Arago, combattit très énergiquement les propositions du Gouvernement; il soutint que l'on pouvait confier la cons-

(1) M. Picard, tom. I, p. 83.

truction à l'industrie privée en prenant des garanties suffisantes et fit repousser le projet par 196 voix contre 69.

En présence de ce nouvel échec le Gouvernement revint au système des concessions à des compagnies privées et fit voter en 1838 la concession des lignes de Paris au Havre, de Paris à Orléans et de quelques lignes secondaires. Malheureusement une crise financière éclata en 1839, les actions de chemins de fer furent fortement dépréciées, et les compagnies ne purent réunir les capitaux nécessaires. Il fallut venir à leur secours. La concession de Paris au Havre fut rapportée (1), ainsi que celle de Lille à Dunkerque (2). En même temps un prêt de 5 millions était consenti à la compagnie de Paris à Versailles (rive gauche) avec intérêt à 4 0/0 et remboursement annuel par vingtième trois ans après l'achèvement des travaux (3). Les clauses de la concession du chemin de Paris à Orléans furent modifiées (4) et les engagements de la compagnie furent limités à la section de Paris à Juvisy, si une loi ne lui apportait pas le concours financier de l'État jugé nécessaire pour l'achèvement du chemin; dans ce cas l'État se réservait le droit de racheter les sections construites et de terminer les travaux.

Pour réaliser le concours promis aux compagnies, le Gouvernement s'inspira des travaux d'une commission extraparlementaire constituée à la fin de 1839 par le ministre des travaux publics, M. Dufaure. Sans se prononcer formellement sur l'exécution par l'État ou par des compagnies, cette commission avait conclu que pour les

(1) Loi du 1er août 1839.
(2) Loi du 26 juillet 1839.
(3) Loi du 1er août 1839.
(4) Loi du 1er août 1839.

lignes confiées à l'industrie privée, on devrait, si le concours de l'État paraissait utile, écarter la subvention en capital comme offrant une prime à l'agiotage, et employer soit la souscription d'actions, soit le prêt pour les lignes dont la construction était interrompue faute de capitaux, soit enfin la garantie d'intérêt qui rassurerait les capitalistes effrayés par la crise récente [1]. Plusieurs lois vinrent en aide aux compagnies. Un prêt de 4 millions fut consenti à la compagnie en faillite d'Andrézieux à Roanne moyennant intérêt de 4 0/0 et amortissement annuel de 2 0/0. Deux projets, portant participation de l'État comme actionnaire, avec attribution de 4 0/0 par privilège aux autres actionnaires, furent modifiés par la commission de la Chambre des députés avec l'assentiment du Gouvernement. On accorda un prêt de 12,600,000 fr. à la compagnie de Strasbourg à Bâle; l'intérêt était fixé à 4 0/0 et l'amortissement annuel, fixé à 1 0/0, devait être prélevé avant toute distribution de dividende, mais l'État réservait 4 0/0 aux actionnaires avant de toucher l'intérêt de son prêt. La compagnie de Paris à Orléans obtint une garantie d'intérêts de 3 0/0, plus 1 0/0 pour l'amortissement en 46 ans; cette garantie portait sur un capital maximum de 40 millions, mais avec faculté de comprendre dans les dépenses d'exploitation l'intérêt des emprunts contractés au delà de 40 millions. Les sommes versées par l'État à titre de garantie devaient être remboursées sur les excédents du revenu net au delà de 4 0/0. Une nouvelle compagnie demandait la concession du chemin de Paris à Rouen; le Gouvernement proposait de l'aider par la souscription de 7 millions d'actions et par un prêt à 4 0/0 de

(1) V. M. Picard, tom. I, p. 182.

7 millions remboursables en 30 ans. Les Chambres substituèrent à cette subvention mixte un prêt de 14 millions remboursable dans le même délai, mais avec réduction à 3 0/0 de l'intérêt. Toutes ces subventions furent accordées par des lois portant la date du 15 juillet 1840. Les souscriptions d'actions par l'État avaient été écartées par crainte de l'intervention du Gouvernement dans la gestion des compagnies. Les sommes promises par l'État à titre de prêt devaient être versées après la réalisation et l'emploi du capital de la compagnie, et seulement lorsque les travaux, que ces sommes étaient destinées à payer, seraient exécutés. Pour la compagnie d'Orléans, un règlement d'administration publique devait prescrire les formes suivant lesquelles la compagnie devait justifier de ses dépenses et de ses recettes [1].

En même temps que ces subventions le Gouvernement faisait voter la construction par l'État des lignes de Montpellier à Nîmes, de Lille à la frontière belge et de Valenciennes à la même frontière. L'exploitation de ces deux dernières lignes fut confiée provisoirement à l'État par l'ordonnance du 15 septembre 1842. La ligne de Montpellier à Cette fut affermée en 1844.

La France à la fin de 1841 n'avait encore aucune grande ligne exploitée. Deux seulement, celles de Paris à Rouen et de Paris à Orléans, étaient concédées. Une crise financière et des dépenses de construction supérieures aux évaluations primitives avaient rendu très difficile la position des compagnies. Le Gouvernement était forcé de les aider. De plus, aucune proposition ne

(1) Ce règlement n'est intervenu qu'en 1843 (ordonnance du 20 novembre).

lui était faite pour les grandes lignes et on ne pouvait attendre plus longtemps pour en entreprendre la construction. Nous n'avions que 569 kilomètres exploités. L'État en construisait 79. L'État avait prêté 41,600,000 francs aux compagnies et avait garanti 4 0/0 à un capital de 40 millions. Il fallait consentir à faire de plus grands sacrifices, si l'on voulait rapidement construire le réseau, et ne pas se laisser devancer par les pays étrangers. Il fallait sortir de l'attitude expectante que l'État s'était imposée de 1823 à 1842 dans cette période que l'on a appelée « la période anglaise des chemins de fer français (1). » C'est ce que fit le projet de loi déposé le 7 février 1842, qui devint la loi du 11 juin 1842 et inaugura une nouvelle combinaison des forces de l'industrie privée et de l'État.

§ II. *De la loi de 1842 et de son application jusqu'en 1852.*

Le projet déposé le 7 février 1842 proposait un classement de 2,500 kilomètres de grandes lignes. L'exécution devait avoir lieu par le concours de l'État, des départements et communes, et de l'industrie privée. L'État se chargeait des terrassements, stations, ouvrages d'art, et des indemnités de terrains et bâtiments dont l'acquisition serait nécessaire. Les localités intéressées paieraient les deux tiers des dépenses d'expropriation. Des compagnies privées seraient chargées d'exploiter et fourniraient la voie de fer, le sable et le matériel, mais leurs dépenses d'établissement leur seraient remboursées

(1) Discours de M. Cézanne, *Journal officiel*, 22 mai 1875.

à la fin de leur bail. On évaluait à 150,000 francs par kilomètre la part de l'État et à 125,000 francs celle des compagnies. Le concours des localités était estimé à 13,000 francs environ.

Ce projet reçut un accueil très favorable. La commission de la Chambre des députés, dont M. Dufaure fut rapporteur, y apporta pourtant quelques modifications. Elle proposa d'appliquer la loi de 1841 sur l'expropriation que le Gouvernement écartait et de faire avancer par l'État aux localités la part d'indemnités d'expropriation sauf remboursement ultérieur. Le classement fut rectifié et étendu à 3,150 kilomètres. On décida la construction simultanée de toutes les grandes lignes en commençant par les portions de ces lignes jugées les plus importantes ou dont les études étaient terminées. Ainsi modifié, le projet fut voté à une grande majorité, des crédits furent immédiatement ouverts sur les exercices 1842 et 1843 pour commencer les travaux. On critiqua très justement le mode de concours des départements et des communes, car le projet ne prévoyait pas au moyen de quelles ressources ces localités feraient face aux dépenses que la loi leur imposait; en pratique, on ne put appliquer cette disposition, surtout en présence de la concession sans subventions de plusieurs lignes traversant des contrées riches, et il fallut y renoncer (1). M. Thiers attaqua très vivement l'éparpillement des allocations votées sur plusieurs lignes; il comparait les partisans de l'exécution simultanée de toutes les lignes aux habitants d'une ville comme Paris, qui, ayant plusieurs ponts à construire, commenceraient par faire une arche de tous les ponts

(1) Elle fut abrogée par une loi du 19 juillet 1845.

jugés nécessaires. Il proposait de concentrer toutes les allocations sur la grande ligne du Nord au Midi, mais son amendement fut repoussé. La Chambre repoussa également un contre-projet confiant l'exécution à des compagnies privées, mais elle adopta un amendement de M. Duvergier de Hauranne qui, prévoyant un réveil de l'industrie privée, réservait dans la loi la faculté de concession totale ou partielle des lignes classées.

Sans être partisan de l'exécution par l'État, nous croyons que le vote de la loi de 1842 était un très heureux résultat pour la formation du réseau. Les difficultés qu'avaient rencontrées les premières compagnies, la crise de 1839, avaient découragé les capitalistes. Il fallait une intervention énergique de l'État. En se chargeant de la partie la plus aléatoire de l'entreprise, de l'infrastructure, il pouvait espérer qu'il trouverait facilement des concessionnaires disposés à exécuter la superstructure et à exploiter. Les critiques de M. Thiers étaient inexactes. La nécessité politique d'obtenir une majorité forçait le Gouvernement à entreprendre la construction simultanée de plusieurs grandes lignes; mais les allocations votées n'étaient point éparpillées, elles étaient spécialement affectées aux sections les plus importantes, telles que Paris à Amiens, Dijon à Châlons, Orléans à Tours, Avignon à Marseille, et chaque section formait une petite ligne ayant une existence indépendante. L'intervention de l'État pouvait du reste n'être que de courte durée. L'adoption de l'amendement Duvergier de Hauranne prouvait la préférence des pouvoirs publics pour la construction au risque des compagnies concessionnaires et leur intention de n'établir qu'une situation transitoire. On pouvait même espérer trouver bientôt des concessionnaires qui se char-

geraient des lignes entières et rembourseraient à l'État tout ou partie de ses travaux d'infrastructure.

En même temps que la loi de 1842 le Gouvernement avait présenté aux Chambres plusieurs projets ayant pour but de venir en aide à quelques compagnies. Mais la Chambre rejeta plusieurs de ces projets. Elle refusa un prêt de 2 millions à la compagnie de Bordeaux à La Teste (1); elle repoussa aussi des modifications proposées au prêt consenti en 1840 à la compagnie de Strasbourg à Bâle pour faciliter un emprunt nécessaire à la continuation des travaux. Elle refusa enfin de ratifier un traité de fusion entre les deux compagnies de Paris à Versailles, qui impliquait le sacrifice du paiement de l'intérêt et de l'amortissement du prêt consenti en 1839 à la compagnie de Paris à Versailles (rive gauche). La Chambre vota, au contraire, le projet de concession du prolongement de la ligne de Paris à Rouen jusqu'au Havre et accorda à la compagnie concessionnaire un prêt de 10 millions dont l'intérêt à 3 0/0 devait être payé 3 ans après l'achèvement des travaux et dont le remboursement en 40 annuités devait commencer 10 ans après la même époque. La compagnie obtenait en outre une subvention de 8 millions; c'était la première subvention en argent d'une certaine importance accordée par l'État. Par ce vote, le prêt consenti par la loi du 15 juillet 1840 à la compagnie de Paris à Rouen se trouvait augmenté de 4 millions, car cette compagnie s'était engagée à exécuter les travaux de la traversée de Rouen à frais communs avec la compagnie qui serait chargée de la ligne de Rouen

(1) Un nouveau projet de prêt à la même compagnie fut encore repoussé l'année suivante.

au Havre, et l'État lui avait promis dans ce cas un nouveau prêt de 4 millions.

La loi du 24 juillet 1843 appliqua pour la première fois le principe de la loi de 1842, mais en la modifiant. Elle accorda la concession d'Avignon à Marseille, avec une subvention égale au montant de l'estimation de l'infrastructure et des terrains (environ 40 millions). La loi de 1842 stipulait que les dépenses de superstructure seraient remboursées à l'expiration des concessions; l'État se réserva la propriété de la voie de fer pour cette ligne d'Avignon à Marseille sans indemnité à payer à l'expiration de la cession. L'État obtint aussi le partage des bénéfices entre lui et la compagnie : ce partage ne devait avoir lieu que si le produit net excédait 10 0/0 du capital dépensé par la compagnie, et il ne pouvait s'appliquer qu'après cinq années d'exploitation, et seulement lorsque le produit des années antérieures aurait permis d'obtenir un intérêt moyen de 6 0/0 plus 1 0/0 pour l'amortissement du capital. Cette clause de partage, introduite par un amendement de M. Bineau, apparaissait pour la première fois dans un contrat de concession; elle était présentée comme un équivalent des sacrifices faits par l'État et « comme un prix de ferme payé pour location du sol du chemin de fer et des travaux exécutés avec la subvention du Trésor public. » La concession ne devait durer que 33 ans. L'État, outre cette courte durée de la concession, obtenait ainsi des conditions plus avantageuses que celles prévues par la loi de 1842.

Des projets concédant les lignes de Paris à la frontière belge et d'Orléans à Tours avec exécution de l'infrastructure par l'État, furent présentés en 1843, mais n'aboutirent pas à un vote des Chambres, et l'année suivante



le Gouvernement reçut l'autorisation de poser les rails de la ligne de Paris à la Belgique et d'en exploiter provisoirement les parties terminées (1), de commencer les travaux d'infrastructure de plusieurs grandes lignes (2), d'adjuger sans subvention des lignes secondaires (3) et d'affermer la ligne de Montpellier à Nîmes (4) qui avait été construite par l'État. Seule parmi les grandes lignes, la ligne d'Orléans à Tours et à Bordeaux fut concédée pour 27 ans (5) : l'État se chargeait de l'infrastructure et stipulait le retour gratuit de la voie de fer et le partage des bénéfices au delà de 8 0/0.

En 1845, des propositions plus avantageuses furent faites au Gouvernement, et il déposa plusieurs projets de loi fixant les bases d'adjudication de diverses lignes. Depuis 1844, en effet, le Gouvernement, au lieu de soumettre à l'approbation des Chambres des conventions conclues, leur soumettait des projets de concession directe ou d'ajudication dont elles discutaient et modifiaient les clauses, et ainsi autorisé, il concédait ou adjugeait en faisant porter le rabais sur la durée de la concession. Les projets du Gouvernement furent adoptés et amenèrent l'adjudication des principales lignes en 1845 et 1846.

La ligne de Paris à la frontière de Belgique avec embranchement sur Calais et Dunkerque fut concédée pour 38 ans; l'État devait achever les travaux qu'il avait commencés sur la ligne principale, et la compagnie devait

(1) Loi du 26 juillet 1844.

(2) Ligne de Paris à Lyon, de Tours à Nantes, de Paris à Rennes (lois du 26 juillet 1844) et de Paris à Strasbourg (loi du 2 août 1844).

(3) Lignes de Montereau à Troyes et d'Amiens à Boulogne (lois du 26 juillet 1844).

(4) Loi du 7 juillet 1844.

(5) Loi du 26 juillet 1844.

lui rembourser toutes les dépenses avec intérêt à 3 0/0 du jour de l'homologation de la concession.

La ligne de Creil à Saint-Quentin fut concédée pour 34 ans à une autre compagnie. La fusion de ces deux lignes, mises en adjudication en vertu de la loi du 15 juillet 1845, fut autorisée par l'ordonnance du 1er avril 1847.

La ligne de Paris à Lyon fut concédée pour 41 ans et la compagnie remboursa les dépenses faites par l'État (1).

La ligne de Lyon à Avignon, avec embranchement sur Grenoble fut concédée sans subvention pour 44 ans (2).

Les lignes de Tours à Nantes et de Paris à Strasbourg furent concédées (3), la première pour 34 ans, la seconde pour 43 ans; l'État se chargeait des travaux d'infrastructure, sauf remboursement du prix des terrains par les concessionnaires de la ligne de Tours à Nantes.

La ligne de Bordeaux à Cette fut concédée avec un embranchement sur Castres pour 66 ans et avec une subvention de 15 millions (4).

Enfin, les travaux de quelques lignes du Centre furent commencés par l'État.

Toutes ces concessions faites de 1843 à 1846 prouvent combien le principe des subventions de l'État, inscrit dans la loi de 1842, avait produit d'heureux résultats. La plupart des grandes lignes étaient concédées, les travaux étaient avancés, plusieurs sections étaient ouvertes et le concours de l'État avait été généralement moins onéreux que le concours prévu par la loi de 1842. L'État

(1) Loi du 16 juillet 1845 et ordonnance du 21 décembre 1845.
(2) Loi du 16 juillet 1845 et ordonnance du 11 juin 1846.
(3) Lois du 9 juillet 1845 et ordonnances du 27 novembre 1845.
(4) Loi du 21 juin 1846 et ordonnance du 1er juillet 1846.

n'avait même apporté aucun concours financier à certaines lignes et il avait pu se décharger des embarras de la construction. Mais une nouvelle crise économique et financière éclata en 1847 et vint entraver les efforts des compagnies; de plus, les évaluations de dépenses avaient été beaucoup trop faibles. Avant de concéder, le Gouvernement faisait rechercher les dépenses probables d'établissement et le revenu du trafic; en comparant ces éléments, il pouvait juger de la nécessité et de l'importance des subventions. Les évaluations trop faibles des dépenses à la charge des compagnies et la crise financière forcèrent plusieurs compagnies à adresser au Gouvernement des demandes de secours qui furent diversement accueillies.

Les dépenses de la compagnie de Paris à Lyon, évaluées à 200 millions, furent reconnues insuffisantes; on prévoyait 300 millions de dépenses; pour éviter un concours pécuniaire de l'État, le Gouvernement eut recours à un moyen assez ingénieux; il accorda à la compagnie une prolongation de concession d'une année par chaque million de dépenses justifiées au-dessus de 216 millions (1), mais cette prolongation ne pouvait porter la durée entière de la concession à plus de 99 ans. En outre l'État se chargeait à forfait; moyennant une somme versée au Trésor par la compagnie, d'établir l'infrastructure de la ligne pour la traversée de Lyon; il supprimait ainsi un élément très aléatoire dans les dépenses de la compagnie, et la prolongation de la concession permettait de réduire les charges annuelles d'amortissement. La compagnie de Lyon à Avignon, qui sollicitait l'ajournement de son

(1) Loi du 9 août 1847.

obligation de construire l'embranchement de Grenoble, vit ses prétentions repoussées et fut déclarée déchue par un arrêté ministériel du 28 décembre 1847. Un arrêté de déchéance fut également pris à la même date contre la compagnie de Bordeaux à Cette qui ne pouvait tenir ses engagements. Une compagnie secondaire, celle de Montereau à Troyes, ayant besoin de capitaux, obtint un prêt de 3 millions remboursable par semestre et par sixième, à partir de 1852, et portant intérêt à 5 0/0 (1).

La révolution du 24 février 1848 vint encore augmenter la crise financière dont étaient victimes les compagnies de chemins de fer. S'inspirant des idées nouvelles et invoquant l'autorité de l'État, la commission exécutive présenta à l'Assemblée nationale une proposition de rachat ou plus exactement d'expropriation de toutes les principales lignes de chemins de fer. Cette proposition donnait aux actionnaires des titres de rente en échange de leurs actions estimées au cours moyen des six mois antérieurs au 24 février et mettait à la charge de l'État le service des emprunts (2). Elle fut combattue comme inutile et dangereuse pour l'État dont la situation ne permettait pas alors une opération financière de cette importance. La discussion fut interrompue par les journées de juin et le projet fut retiré. Mais un autre projet de rachat fut voté : la compagnie de Paris à Lyon, ne pouvant faire rentrer les sommes dues par les action-

(1) Loi du 9 août 1847.

(2) Cette proposition, présentée par M. Duclerc, ministre des finances, au nom de la commission exécutive, eût grevé le budget d'une rente de 22,300,000 francs correspondant à une estimation de 518 millions pour la valeur des actions, et en outre du service des emprunts s'élevant à 90 millions. Voir l'ouvrage de M. Picard, t. I, p. 614.

naires pour la libération de leurs actions, allait être forcée de suspendre ses travaux et de licencier ses ouvriers. Craignant de nouveaux troubles, le Gouvernement conclut avec la compagnie une convention, qui fut votée le 17 août 1848 par l'Assemblée nationale. Le rachat se faisait moyennant 7 fr. 60 de rente 5 0/0 à chaque action libérée de 250 fr. L'État offrait aux actionnaires qui consentiraient à libérer leurs actions dans un délai de 2 ans un titre de 25 fr. de rente 5 0/0 par action. Les circonstances justifiaient ce rachat, le premier rachat effectué en France. Il résultait d'une convention amiable, et n'était nullement la consécration du prétendu droit d'expropriation invoqué pour justifier le projet de rachat de la commission exécutive.

D'autres lignes, dont les concessionnaires ne pouvaient terminer les travaux ni continuer l'exploitation, furent mises sous séquestre et l'État se chargea provisoirement de leur achèvement ou de leur exploitation. Des concessions étaient alors impossibles et l'État fut forcé d'exploiter aussi les lignes dont il avait entrepris la construction. La compagnie d'Avignon à Marseille, mise sous séquestre en 1848, obtint pour pouvoir continuer ses travaux une garantie d'intérêt de 5 0/0 jusqu'à l'expiration de sa concession pour un emprunt de 30 millions; mais le remboursement des sommes avancées par l'État à titre de garantie devait être prélevé sur tous les bénéfices nets et avant qu'aucun intérêt fût servi aux actionnaires (1). Les compagnies de Tours à Nantes et d'Orléans à Bordeaux obtinrent la prorogation de leurs concessions qui furent portées à 50 ans, et la première compagnie,

(1) Loi du 19 août 1849.

qui devait rembourser le prix des terrains, fut exonérée de cette obligation (1). Jusqu'à la fin de 1851 l'Assemblée nationale ne prit que des mesures provisoires; elle écarta divers projets de concession et vota de nombreux crédits pour continuer les travaux des lignes commencées. Une seule concession fut accordée, celle de la ligne de Versailles à Rennes, pour 99 ans, dans les conditions de la loi de 1842, avec garantie à 4 0/0 pendant 50 ans d'un capital maximum de 55 millions et avec partage des bénéfices au delà de 8 0/0 (2). La compagnie concessionnaire se chargeait d'exploiter la ligne de Paris à Versailles (rive gauche) et garantissait le prêt fait par l'État par cette compagnie. Aucune concession n'avait encore été faite dans des conditions aussi onéreuses pour l'État.

A la veille du 2 décembre, l'Assemblée nationale avait autorisé l'adjudication de la ligne de Lyon à Avignon avec une subvention et une garantie d'intérêt. L'adjudication n'eut lieu qu'en 1852. La subvention fut réduite à 49 millions, et en outre la compagnie obtint la garantie à 3 0/0 pendant 50 ans, et l'amortissement au même taux d'un emprunt de 30 millions. L'État se réservait le droit de partager les bénéfices au delà de 8 0/0.

Pendant la deuxième République, le réseau classé ne s'était guère augmenté; le réseau concédé, par suite du rachat de la ligne de Paris à Lyon, avait même diminué; mais les travaux commencés avaient été poursuivis, et l'étendue des lignes exploitées avait presque doublé (3).

(1) Loi du 6 août 1850.

(2) Loi du 12 mai 1851.

(3) A la fin de 1847, 1,832 kilomètres étaient en exploitation; à la fin de 1851, 3,559 kilomètres étaient exploités, dont 383 par l'État. — Voir M. Picard, tom. I, pag. 782.

Depuis le vote de la loi de 1842, le concours financier de l'État avait pris une grande importance. Les dépenses faites par l'État s'élevaient déjà à 580 millions (1). Il avait de plus prêté 58,600,000 francs à diverses compagnies et garanti un intérêt de 4 ou 5 0/0 à un capital de 125 millions (2).

§ III. *Fusions réalisées de 1852 à 1859 et constitution des grandes compagnies.*

Jusqu'en 1852, la formation du réseau français avait été assez lente; le Gouvernement impérial résolut de terminer rapidement les lignes commencées et de faire exécuter les nouvelles lignes nécessaires. Pour éviter les discussions qui avaient si souvent abouti à des ajournements, il se fit accorder le droit de concéder toutes les lignes, quelle que fût leur importance par des décrets délibérés en Conseil d'État, sauf intervention du Parlement pour les clauses engageant les finances publiques. Le régime des concessions remplaça complètement celui des adjudications. Les fusions entre les compagnies existantes furent facilitées pour créer des compagnies financières puissantes, jouissant d'un crédit incontesté, ayant une grande ligne d'un trafic très rémunérateur et pouvant se charger de la construction des nouvelles lignes qui donneraient souvent un produit net insuffisant. Dans le même but et pour créer des ressources disponibles aux compagnies, on diminua les charges d'amortissement

(1) M. Picard, tom. II, pag. 165.

(2) Non compris 30 millions, dont la garantie était prévue par la loi du 1er décembre 1851 en cas d'adjudication de la ligne de Lyon à Avignon.

en les répartissant sur un plus grand nombre d'années, et en portant à 99 ans la durée des concessions. Enfin l'État apporta son concours financier aux compagnies en leur accordant des subventions en argent et des garanties d'intérêt. Toutes ces mesures devaient rapidement relever le crédit des compagnies, ramener la confiance des capitalistes et permettre la prompte exécution du réseau.

Le décret-loi du 5 janvier 1852 inaugura le nouveau régime. Il concédait la ligne de Paris à Lyon pour 99 ans avec garantie d'intérêt à 4 0/0 pendant 50 ans sur un capital maximum de 200 millions. Cette ligne, rachetée par l'État en 1848, était assez avancée, et l'État se faisait rembourser par la compagnie nouvelle 114 millions pour les travaux exécutés. Divers décrets approuvèrent les fusions de plusieurs compagnies et créèrent les compagnies du Nord et d'Orléans, dont les concessions, ainsi que la concession de Paris à Strasbourg, furent portées à 99 ans. Ainsi reconstituées, les compagnies acceptèrent de nouvelles lignes et la compagnie d'Orléans obtint une garantie d'intérêt de 4 0/0 pendant 50 ans pour un capital de 150 millions. Une autre compagnie, celle de Lyon à la Méditerranée fut créée par la fusion de la ligne de Lyon à Avignon avec les lignes concédées aux compagnies de Marseille à Avignon, du Gard, de Montpellier à Nîmes et à Cette. La nouvelle compagnie, concessionnaire de ces lignes pour 99 ans, obtenait la concession de la ligne de Marseille à Toulon avec une subvention de 30 millions représentant l'infrastructure. En outre, l'intérêt des dépenses mises à la charge de la nouvelle compagnie et des obligations à remettre aux actionnaires des lignes cédées à la compagnie de Lyon à

Avignon [1] était garanti pendant 50 ans. Deux autres grandes compagnies furent encore formées en 1852 par la concession de la ligne de Paris à Cherbourg, moyennant une subvention de 16 millions, l'exécution dans les conditions de la loi de 1842 de la section de Caen à Cherbourg et une garantie d'intérêt portant sur les dépenses à la charge de la compagnie, et par la concession de la ligne de Bordeaux à Cette moyennant la cession gratuite du canal latéral à la Garonne, une subvention de 35 millions et une garantie d'intérêt. Des embranchements joints à cette ligne principale formèrent la compagnie du Midi.

Ainsi, à la fin de 1852, le réseau français, dont la crise de 1847 et 1848 avait entravé l'exécution, se trouvait complètement réorganisé.

En 1853, la fusion de diverses lignes avec celle de Paris à Strasbourg forma le réseau de l'Est. La nouvelle compagnie se chargeait de rembourser les prêts consentis aux compagnies de Troyes à Montereau et de Strasbourg à Bâle, et de garantir à la place de l'État les sommes employées par cette dernière compagnie pour la construction d'un embranchement. La même année, une nouvelle grande compagnie, celle du Grand-Central, fut formée par la réunion de plusieurs lignes importantes du Centre qui furent concédées à titre définitif ou à titre éventuel par un décret du 21 avril; les sections concédées à titre définitif ne recevaient aucune subvention; mais les sections concédées à titre éventuel devaient être

(1) La compagnie de Lyon à Avignon avait passé un traité de cession avec les autres compagnies; c'est par l'approbation de ce traité que le Gouvernement réalisa la fusion des lignes de Lyon à la Méditerranée. Loi du 8 juillet 1852.

construites d'après le système de la loi de 1842. Un décret joignit à la concession du Grand-Central les lignes situées entre le Rhône et la Loire, qui s'étaient fusionnées et avaient formé une compagnie nouvelle à laquelle l'État avait garanti une annuité de 3,600,000 francs. Cette garantie passait à la compagnie du Grand-Central.

La loi du 10 juin 1853 introduisit une clause nouvelle dans la garantie d'intérêt accordée à la ligne de Lyon à Genève. L'État se réservait le droit, si la garantie fonctionnait pendant cinq années consécutives, de prendre l'administration de la ligne jusqu'à ce que le revenu net atteignît 3 0/0 pendant trois années consécutives. Cette clause ne fut jamais appliquée. En 1877, elle fut introduite dans la loi autrichienne sur la garantie d'intérêt.

En 1855, une convention importante fut conclue avec la compagnie du Grand-Central et sanctionnée par une loi du 2 mai. Cette convention rendait définitives les concessions éventuelles de 1853, et, par de nouvelles concessions, portait le réseau de cette compagnie à 1,100 kilomètres; la compagnie obtenait une subvention de 78 millions et une garantie d'intérêt à 4 0/0 sur un capital de 214 millions. Comme pour la ligne de Lyon à Genève, l'État se réservait, en cas de fonctionnement de la garantie pendant cinq ans, le droit de prendre l'administration du chemin jusqu'à ce que le revenu net atteignît 4 0/0 pendant 3 ans.

Des lois, portant la même date, concédèrent sans subvention ni garantie la ligne de Paris à Lyon par le Bourbonnais à un syndicat composé des compagnies de Paris à Lyon, d'Orléans et du Grand-Central, et réalisèrent la fusion de toutes les lignes situées dans la région de l'Ouest pour former le réseau de l'Ouest. La nouvelle

compagnie, par de nouvelles concessions, se trouvait en possession d'un réseau concédé d'environ 1,900 kilomètres. Elle recevait une subvention en argent de 30 millions; mais cette subvention était réduite à 18 millions par le remboursement que la compagnie devait faire à l'État des sommes prêtées aux compagnies du Havre et de Versailles (rive gauche). L'État garantissait en outre l'intérêt à 3 1/2 0/0 du capital-actions (150 millions) et l'intérêt à 4 0/0 des emprunts émis ou à émettre, estimés à 359 millions [1], et renonçait au partage des bénéfices stipulé dans certaines concessions antérieures.

De nouvelles fusions eurent lieu en 1857. La compagnie du Grand-Central se trouvait dans une situation fort gênée et éprouvait beaucoup de difficultés pour réaliser les capitaux nécessaires à la construction de son réseau. Elle fut amenée à conclure des conventions avec les compagnies de Paris à Lyon et d'Orléans. D'autres conventions furent conclues entre les compagnies de Paris à Lyon, de Lyon à Genève et de Lyon à la Méditerranée. Toutes ces conventions, approuvées par la loi du 19 juin 1857, consacraient la fusion des compagnies de Paris à Lyon, de Lyon à Genève et de Lyon à la Méditerranée; la compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée était ainsi formée, et elle obtenait une partie du réseau du Grand-Central, l'autre partie de ce réseau étant cédée à la compagnie d'Orléans. Les garanties d'intérêt, accordées jusqu'en 1857 aux lignes formant les deux nouveaux grands réseaux, étaient maintenues sauf les garanties accordées aux lignes rétrocédées à la compagnie de Paris à Lyon par le Grand-Central.

(1) M. Picard, tom. II, pag. 103.

Toutes les lignes de chaque réseau étaient unifiées pour l'époque d'expiration des concessions, pour le rachat et, ce qui constituait pour le Trésor un très sérieux avantage, pour le fonctionnement de la garantie. L'État concédait sans subvention ni garantie de nouvelles lignes à titre définitif ou éventuel aux compagnies de l'Orléans et de Paris-Lyon-Méditerranée, et soumettait ces compagnies à un nouveau cahier des charges. Il obtenait en outre un concours de 24 millions pour l'exécution du réseau pyrénéen, qui fut concédé à la compagnie du Midi (1) avec cette subvention de 24 millions et une garantie d'intérêt de 4 0/0 sur un capital maximum de 112 millions. Le cahier des charges nouveau fut appliqué à la compagnie du Midi, ainsi qu'à la compagnie du Nord. Les lignes de ces deux réseaux furent aussi unifiées pour le rachat et pour l'expiration des concessions; mais les nouvelles lignes du Midi formèrent un compte spécial pour la garantie d'intérêt et pour le partage des bénéfices.

En 1857 il ne restait plus que 8 réseaux importants, ceux des six grandes compagnies actuelles et ceux des Ardennes et du Dauphiné (2). La période de 1852 à 1857 avait été très favorable aux chemins de fer. Leurs recettes s'étaient élevées de 106 millions en 1851 à 320 millions en 1857; elles avaient ainsi triplé et le réseau exploité n'avait que doublé pendant la même période (3). Leur situation prospère avait permis aux compagnies d'accepter la concession de nombreuses lignes nouvelles; le ré-

(1) Loi du 21 juin 1856 et décret du 1er août 1857.

(2) En 1859 la compagnie des Ardennes fut cédée à la compagnie de l'Est et la compagnie du Dauphiné à celle de Paris-Lyon-Méditerranée.

(3) M. Picard, tom. IV, p. 898.

seau concédé dépassait, à la fin de 1858, 16,000 kilomètres, sur lesquels 8,683 kilomètres étaient exploités [1]. Ces résultats étaient dus à la politique de concentration et de fusion, qui avait permis la création de compagnies puissantes. Mais à la fin de 1857 une crise commerciale très intense avait éclaté; les transactions avaient beaucoup diminué; les recettes des chemins de fer devaient nécessairement en souffrir. Après s'être élevées de 32,680 francs en 1851 à 53,087 francs en 1855, les recettes kilométriques retombèrent à 46,715 francs en 1857 et à 42,780 francs en 1858 [2]. Ces baisses de recettes effrayèrent le public; les actions et les obligations de chemins de fer furent fortement dépréciées. Les compagnies, qui avaient besoin de capitaux pour construire les nouvelles lignes et ne pouvaient se les procurer qu'à des conditions très onéreuses, déclarèrent au Gouvernement qu'elles étaient dans l'impossibilité de se charger des lignes concédées en 1857. Le Gouvernement fit insérer dans le *Moniteur* une note dans laquelle il promettait d'examiner avec sollicitude les réclamations des compagnies, et annonçait que le ministre des travaux publics s'était mis en rapport avec les grandes compagnies. De nouvelles conventions furent en effet conclues et approuvées par une loi du 11 juin 1859.

Les conventions de 1859 ont créé un régime nouveau pour l'organisation du réseau français; ce régime a subsisté jusqu'en 1883 et aujourd'hui encore il en reste de nombreuses traces. Avant les conventions, l'État avait été amené, nous l'avons vu, à accorder souvent un concours

(1) M. Picard, tom. II, p. 164-165.
(2) M. Picard, tom. IV, p. 899.

financier aux compagnies de chemins de fer, et les conditions de ce concours avaient fait l'objet de conventions; mais ces conventions étaient spéciales à la ligne concédée. Elles étaient bien inspirées par les principes admis d'abord dans la loi de 1842, ensuite dans les diverses concessions de 1852; mais l'application de ces principes différait suivant les nécessités de chaque ligne. En 1859, le réseau entier était concentré dans les mains de six grandes compagnies, et le Gouvernement, en traitant avec elles, établit un régime identique pour tout le réseau. Les conventions de 1859 ont donc une importance exceptionnelle et nous devons les étudier plus spécialement que les conventions antérieures.

§ IV. *Convention de 1859.*

Les grandes compagnies ne pouvaient tenir les engagements pris en 1857. Les délais accordés pour le rachat des concessions n'étaient point encore expirés; il fallait donc les aider ou prononcer leur déchéance. On ne pouvait songer à prendre ce dernier parti, car les compagnies étaient victimes d'une crise commerciale et financière et n'avaient commis d'autre faute que d'accepter de nouvelles lignes d'un trafic insuffisant; dans ces conditions la déchéance n'aurait pu se comprendre que si on avait voulu arriver à la reprise des chemins de fer par l'État. Personne alors ne la demandait. Dès lors pourquoi remplacer les compagnies actuelles par de nouvelles compagnies qui, éclairées par l'expérience, auraient demandé au Gouvernement des subventions très élevées? Des raisons politiques empêchaient le Gouvernement d'ajourner les lignes promises; il résolut donc

d'apporter un nouveau concours financier aux compagnies, et les conventions conclues étendirent et modifièrent le système de la garantie d'intérêt, qui avait été fréquemment employé depuis 1852 et s'appliquait déjà à un capital d'environ 1,500 millions (1).

Les conventions de 1859 furent inspirées par cette idée, qu'il était juste de consacrer et de réserver aux compagnies la situation dont elles jouissaient en 1857. Dans ce but les lignes de chaque compagnie furent divisées en deux réseaux. Dans l'*ancien réseau* on rangea les lignes antérieures à 1857; le *nouveau réseau* fut composé de toutes les lignes concédées en 1857 à titre définitif ou éventuel. Ces deux réseaux devaient avoir une comptabilité distincte et l'État garantissait aux capitaux employés à la construction du nouveau réseau un intérêt annuel de 4 0/0 pendant 50 ans et l'amortissement au même taux et dans le même délai, soit en tout 4.655 0/0. La garantie devait commencer au 1er janvier 1864 pour l'Est et au 1er janvier 1865 pour les autres compagnies. Les lignes non terminées à cette époque n'entraient dans le compte de garantie qu'à partir du 1er janvier suivant leur mise en exploitation. Jusqu'à l'époque où la garantie commencerait à fonctionner, l'intérêt et l'amortissement des capitaux employés à la construction du nouveau réseau devaient être payés au moyen du produit des sections exploitées, et, en cas d'insuffisance de ce produit, les compagnies étaient autorisées à porter les insuffisances au compte du premier établissement.

Sur le produit net de l'ancien réseau les conventions

(1) A la fin de 1858 les dépenses de l'État s'élevaient à 775 millions (M. Picard, tom. II, pag. 165).

réservent aux compagnies un certain revenu. Ce revenu réservé est composé de plusieurs éléments : 1° la somme nécessaire pour assurer aux actions un certain dividende, à peu près égal à celui des dernières années; 2° l'intérêt et l'amortissement des obligations émises par l'ancien réseau; 3° une somme de 1.10 0/0 des capitaux employés à la construction du nouveau réseau (1). On avait pensé que le taux garanti de 4.65 0/0 était insuffisant et qu'il ne couvrirait pas l'intérêt et l'amortissement réels des capitaux du nouveau réseau; on avait estimé que le taux réel serait 5.75 0/0 et on réservait aux compagnies sur le produit net de l'ancien réseau l'annuité complémentaire 1.10 0/0 pour parfaire, avec les 4.65 0/0 garantis, le taux réel de 5.75 0/0. Le revenu total réservé, calculé d'après ces bases pour chaque compagnie et divisé par le nombre de kilomètres de l'ancien réseau, donnait le revenu réservé kilométrique; et c'est sous cette forme que le revenu réservé était fixé par les conventions (2).

Les conventions prévoyaient l'abaissement provisoire du revenu réservé. Ce revenu réservé comprenant une partie des charges du nouveau réseau, et les charges ne devant atteindre leur maximum qu'après l'achèvement total du nouveau réseau, les compagnies auraient réalisé un bénéfice si, au moment d'ouverture de la garantie, elles avaient pu comprendre dans leur revenu réservé l'annuité complémentaire de 1.10 0/0 pour toutes les li-

(1) Cette somme n'était que de 0.85 0/0 pour la compagnie du Nord et pour celle de Paris-Lyon-Méditerranée, le taux réel étant estimé à 5.50 0/0. Elle fut élevée par les conventions ultérieures à 1.10 0/0 pour la seconde compagnie.

(2) Le revenu réservé était fixé à 38,400 fr. pour le Nord, 27,800 fr. pour l'Est, 27,000 fr. pour l'Ouest, 27,400 fr. pour l'Orléans, 37,400 fr. pour le Paris-Lyon-Méditerranée, 19,500 fr. pour le Midi.

gnes du nouveau réseau, même pour celles qui n'étaient pas encore exploitées et ne figuraient pas dans le compte de garantie. Le bénéfice eût été égal à 1.10 0/0 de la différence entre la somme prévue pour les dépenses du nouveau réseau et la somme réellement dépensée pour les lignes du nouveau réseau achevées et figurant au compte de la garantie. Pour tenir compte de ce bénéfice, on l'évalua à 2 francs par kilomètre du nouveau réseau non exploité et les conventions décidèrent que le revenu réservé à l'ancien réseau serait réduit d'une somme de 200 francs par chaque longueur de 100 kilomètres de nouveau réseau non exploitée; mais cette réduction était soumise à un maximum variable suivant les compagnies (1).

Les lignes de l'ancien réseau, non terminées à l'époque d'ouverture de la garantie, ne devaient entrer dans le compte de l'ancien réseau qu'à partir du 1er janvier suivant leur mise en exploitation.

Le revenu réservé étant ainsi établi, si les produits nets de l'ancien réseau étaient supérieurs à ce revenu, l'excédent était déversé sur le nouveau réseau, et la garantie de l'État ne fonctionnait que si cet excédent, ajouté aux produits nets du nouveau réseau, était insuffisant pour couvrir l'intérêt et l'amortissement du capital garanti par l'État. Les excédents de l'ancien réseau venaient donc atténuer la garantie promise au nouveau réseau; c'est ce système ingénieux que l'on a appelé système du *déversoir*.

Les sommes payées par l'État à titre de garantie ne

(1) Le maximum de réduction du revenu réservé était fixé à 1.000 fr. pour le Nord, 800 fr. pour l'Est, 1,000 fr. pour l'Ouest, 2,400 fr. pour l'Orléans, 2,000 fr. pour le Paris-Lyon-Méditerranée, 1,200 fr. pour le Midi.

sont que des avances remboursables, portant intérêt à 4 0/0. Dès que le produit net du nouveau réseau, accru des sommes déversées par l'ancien réseau dépasse l'intérêt garanti, le remboursement doit être commencé par la compagnie. Si, à l'expiration de la concession ou en cas de rachat, la compagnie est débitrice du chef de la garantie, le montant de sa dette se compense avec l'indemnité due par l'État pour la reprise, s'il y a lieu, du matériel roulant.

L'État stipulait à son profit le partage des bénéfices si, à partir du 1er janvier 1872, le revenu net dépassait un certain taux variable suivant les compagnies. Pour trois compagnies, le revenu réservé avant partage sur l'ancien réseau avait été fixé, comme pour le revenu réservé, sous la forme d'un revenu kilométrique. En général, le droit au partage existait quand le revenu atteignait 8 0/0 du capital dépensé sur l'ancien réseau et 6 0/0 sur le nouveau réseau. Par exception pour la compagnie du Midi, le partage s'exerçait séparément sur chaque réseau (1).

(1) Voici les chiffres du revenu réservé avant partage pour chaque compagnie :

Nord : 53,000 francs par kilomètre pour l'ancien réseau et 6 0/0 pour le nouveau.

Ouest : 30,000 francs par kilomètre pour l'ancien réseau et 6 0/0 pour le nouveau.

Orléans : 32,000 francs par kilomètre pour l'ancien réseau et 6 0/0 pour le nouveau.

Est : 8 0/0 pour l'ancien et le nouveau réseau et 6 0/0 pour le réseau des Ardennes.

Paris-Lyon-Méditerranée : 8 0/0 pour toutes les lignes après déduction de l'intérêt et de l'amortissement des lignes concédées ou rétrocédées par les conventions de 1857 et 1859.

Midi : 8 0/0 pour les deux réseaux.

Les conventions estimaient les dépenses que les compagnies auraient à faire pour construire le nouveau réseau et fixaient le maximum du capital garanti (1). En cas d'insuffisance de ce capital, la compagnie ne pouvait faire entrer dans les comptes de garantie l'intérêt et l'amortissement des emprunts contractés au delà du capital garanti. Les charges de ces emprunts, s'il était nécessaire d'en contracter, devaient grever le revenu réservé avant déversoir ou avant partage.

Pour chaque compagnie les conventions fixaient un maximum, mais la garantie ne devait porter que sur les sommes réellement dépensées. Les compagnies devaient, pour déterminer le chiffre de la garantie, arrêter provisoirement les comptes de premier établissement avant le 1er janvier suivant la mise en exploitation. Cinq ans après la même époque, ces comptes devaient être définitivement arrêtés. Toutefois, les compagnies pouvaient être autorisées, par des décrets délibérés en Conseil d'État, à ajouter aux comptes clos les dépenses faites pour travaux de premier établissement et à prélever sur les produits nets l'intérêt et l'amortissement de ces dépenses; mais cette faculté ne leur était accordée que pour l'exercice du droit de partage.

Toutes les dispositions financières des conventions

(1) Voici le capital garanti en 1859 : 200 millions au Nord, 522 millions à l'Est, 307 millions 1/2 à l'Ouest, 815 millions à l'Orléans, 1,125 millions au Paris-Lyon-Méditerranée, 132 millions au Midi. En outre, la garantie de 4 0/0 pendant 50 ans sur 118 millions, avec amortissement au même taux sur 51 millions seulement, accordée au Midi par la convention de 1852 était maintenue, bien que les lignes concédées par cette convention fussent rangées dans l'ancien réseau. Mais cette garantie cessait d'être spéciale à ces lignes et devait s'appliquer à toutes les lignes de l'ancien réseau.

créant une certaine solidarité d'intérêts entre l'État et les compagnies, les conventions stipulaient que les formes de justification des dépenses et recettes seraient déterminées par des règlements d'administration publique.

Les conventions de 1859 n'apportaient que des modifications peu importantes aux subventions promises aux compagnies. L'État se chargeait de l'infrastructure (1) de lignes concédées à l'Ouest et au Midi, moyennant la renonciation de ces compagnies aux subventions relatives à ces lignes. Ce changement équivalait à un supplément de subvention d'environ 50 millions pour ces deux compagnies (2).

Les conventions de 1859 laissaient subsister les clauses financières du nouveau cahier des charges arrêté en 1857 pour les réseaux du Nord, d'Orléans, du Midi, et de Paris-Lyon-Méditerranée. Elles l'étendaient aux réseaux de l'Est et de l'Ouest. Il est utile d'indiquer ces clauses pour comprendre la situation faite aux compagnies en 1859. A l'expiration des concessions, l'État doit rentrer en possession du chemin de fer et de tous les immeubles qui en dépendent ; la compagnie doit les remettre en bon état d'entretien. Quant aux objets mobiliers, tels que le matériel roulant, les matériaux, combustibles et approvisionnements de tout genre, le mobilier des stations, l'outillage des ateliers et des gares, l'État sera tenu, si la compagnie le requiert, de les reprendre sur l'estimation qui en sera faite à dire d'experts, et réciproque-

(1) Moins les bâtiments et stations qui, d'après la loi de 1842, eussent été à la charge de l'État et que les conventions mettaient à la charge des compagnies.

(2) M. Picard, tom. II, pag. 187 et 189.

ment, si l'État le requiert, la compagnie sera tenue de les céder dans les mêmes conditions (art. 36 du cahier des charges). Les conditions du rachat sont réglées par l'article 37. Le droit de rachat s'ouvre après les quinze premières années de la concession. Il ne peut s'appliquer qu'à toute la concession. En cas de rachat, les compagnies ont droit à une annuité qui sera calculée d'après la moyenne du revenu net des sept dernières années, déduction faite du produit des deux plus faibles, et qui ne pourra être inférieure au revenu de la dernière année. Outre cette annuité, les compagnies recevront le prix des objets mobiliers repris par l'État, sauf compensation des sommes dues à ce titre par l'État avec les avances faites aux compagnies du chef de la garantie d'intérêt. Si les avances de l'État sont inférieures au remboursement à faire aux compagnies, la compensation a lieu jusqu'à due concurrence; mais, si les avances de garantie sont supérieures à la valeur des objets mobiliers repris par l'État, celui-ci pourra-t-il se rembourser par une réduction de l'annuité? Les compagnies ont prétendu que l'État n'avait pas ce droit, et qu'en cas de rachat ou à l'expiration des concessions elles seraient complètement libérées par l'abandon de leurs objets mobiliers. L'article 37 n'ayant jamais été appliqué, la question n'a pas été tranchée; nous aurons à l'examiner à propos des conventions de 1883.

Les auteurs des conventions de 1859 avaient voulu conserver aux compagnies la situation acquise avant les concessions de 1855 et 1857. Cette idée était très ingénieusement appliquée dans le système du déversoir, imaginé par M. de Franqueville, alors directeur général des chemins de fer. On réservait aux compagnies sur le

produit de leurs anciennes lignes un revenu suffisant pour couvrir l'intérêt et l'amortissement des dépenses faites sur ces lignes et pour donner aux actions un certain dividende; mais, comme les nouvelles lignes devaient accroître le trafic des anciennes et que de plus il était juste de faire peser dans une certaine mesure sur les compagnies la responsabilité des engagements pris par elles en 1857, on les obligeait à déverser sur le nouveau réseau, pour diminuer la garantie de l'État, les produits nets de l'ancien réseau qui dépasseraient le revenu réservé. Le dividende des compagnies ne pouvait donc s'accroître que lorsque la garantie de l'État ne serait plus nécessaire et lorsque les avances faites seraient remboursées. Le capital garanti aux six grandes compagnies était fixé, pour les lignes concédées à titre définitif ou à titre éventuel, à un maximum de 3,219,500,000 francs, dont 3,101,500,000 francs pour le nouveau réseau et 118 millions pour l'ancien réseau du Midi. L'annuité garantie s'élevait à 149,428,875 francs (1); mais il était certain que la garantie effective serait beaucoup moins forte et diminuerait très rapidement, dès que les lignes seraient achevées, par l'augmentation progressive du trafic. Du reste, le Trésor n'aurait à faire que des avances dont le remboursement était assuré. Sans nouvelles subventions l'État assurait ainsi l'exécution du réseau.

Il était difficile de trouver une combinaison plus avantageuse pour le Trésor et qui tînt mieux compte des nécessités de la situation. La combinaison de M. de Fran-

(1) Au taux de 4 0/0 plus l'amortissement, soit au taux de 4.655 0/0. L'État n'a garanti que 4 0/0 sans amortissement à une somme de 67 millions sur les 118 millions garantis à l'ancien réseau du Midi.

queville a néanmoins été très discutée. Il est évident qu'elle présente tous les inconvénients qu'on peut reprocher à un concours financier apporté par l'État sous la forme d'une garantie d'intérêt, par exemple la nécessité d'un contrôle financier très compliqué. De plus, la division en deux réseaux peut donner lieu à des fraudes de la part des compagnies; mais le contrôle, s'il est bien organisé, permettra de faire disparaître ces fraudes. On a prétendu que les compagnies, assurées d'un certain revenu, n'auraient aucun intérêt à établir une bonne gestion; ce serait exact, si la garantie devait durer pendant toute la durée de la concession, et si les sommes versées par l'État à titre de garantie n'étaient pas remboursables; mais dans les conditions où la garantie était accordée, les compagnies avaient intérêt à modérer leurs emprunts à l'État et à se préparer à faire face à toutes leurs charges sans le concours de l'État. Elles ont aussi intérêt à ne pas recourir à la garantie et à rembourser rapidement pour avoir la liberté de leurs dividendes. Il nous semble que la durée limitée de la garantie, l'obligation de rembourser et le désir de disposer librement du revenu net pour augmenter les dividendes sont des stimulants suffisants pour pousser les compagnies à une bonne administration. Du reste, aucune autre combinaison n'aurait été moins onéreuse pour les finances. Des subventions fixes et définitives en travaux ou en argent auraient peut-être grevé moins lourdement le budget que la garantie, mais elles auraient amené une charge immédiate et permanente.

Tout en admettant le principe des conventions de 1859, on en a parfois critiqué l'application. On a prétendu qu'il eût été préférable d'établir une garantie pure et simple

pour toutes les lignes des deux réseaux, car la réserve d'un certain revenu à l'ancien réseau équivalait à la garantie de ce revenu. Dès 1857 le déversoir se produisait puisque les compagnies avaient accepté des lignes nouvelles sans subvention ni garantie, et les conventions n'étaient qu'une modération du déversoir au profit des actionnaires et aux dépens du Trésor (1). Nous ne pouvons nier qu'une partie de cette critique ne soit juste; mais il ne faut pas oublier que les conventions avaient pour but de venir en aide aux compagnies et que pour cela il fallait bien modifier à leur avantage les contrats antérieurs. C'est précisément parce que le déversoir se produisait en 1857 qu'il a fallu le modérer en 1859 et créer ce revenu réservé avant déversoir. L'extension de la garantie à tout le réseau, surtout au taux de 4 0/0, eût été certainement plus avantageuse pour l'État que le système du déversoir; mais elle n'eût pas relevé le crédit des compagnies, qui auraient vu rapidement décroître et bientôt disparaître leurs dividendes. En outre il n'est pas exact de dire que la réserve d'un certain revenu équivalait à la garantie de ce revenu, car si le produit net de l'ancien réseau était descendu au-dessous du revenu réservé, l'État n'aurait pas eu à parfaire ce revenu pour permettre aux compagnies de servir à leurs actionnaires le dividende qu'on avait eu l'intention de leur réserver. C'était une hypothèse peu probable, mais elle s'est pourtant réalisée, et en 1870 aucune compagnie n'a pu distribuer un dividende égal au revenu réservé (2). L'État obtenait certains avantages au

(1) Voir un mémoire de M. Demongeot au Congrès tenu à Lille par l'Association pour l'avancement des sciences. *Journal des économistes*, mars 1875, pag. 439.

(2) La compagnie du Midi seule a pu distribuer le dividende ré-

point de vue du partage des bénéfices, qui compensaient un peu l'augmentation probable de ses charges de garantie d'intérêt. Le partage n'était pas modifié pour la compagnie du Midi, ni pour celle de Paris-Lyon-Méditerranée qui ne devait prélever que l'intérêt et l'amortissement des lignes concédées et rétrocédées en 1857 et 1859; mais la limite de partage n'était fixée qu'à 6 0/0 pour le réseau des Ardennes rétrocédé à l'Est; et le Nord qui n'avait jamais été soumis au partage, l'Ouest qui en avait été affranchi en 1855, et l'Orléans qui n'y était soumis que pour les lignes de son réseau venant du Grand-Central, acceptaient l'application de la clause de partage pour tout leur réseau.

Plus tard on a reproché aux conventions de 1859 d'avoir permis aux compagnies de distribuer un dividende supérieur à celui du dividende réservé. Cette augmentation s'explique par le taux admis de 5 fr. 75 0/0 pour l'intérêt et l'amortissement des emprunts (1). L'État ne garantissant que 4 fr. 65 0/0 aux capitaux du nouveau réseau, le revenu réservé avait été augmenté de 1 fr. 10 0/0 des sommes empruntées pour ce réseau. On aurait bien pu faire admettre aux compagnies en 1859 le taux réel, qui était alors de 5 fr. 75 0/0. On préféra fixer ce chiffre définitivement et à forfait; plus tard, ce forfait s'est trouvé favorable aux compagnies, sauf de 1872 à 1874, et les compagnies, n'ayant pas besoin de la totalité

servé de 1859 pour l'exercice de 1870; mais ce dividende (35 francs) était inférieur au dividende des années antérieures, que cette compagnie avait pu atteindre par le bénéfice réalisé sur le 1.10 0/0.

(1) On a aussi expliqué cette augmentation du dividende réservé par la clause du maximum de diminution du revenu réservé pour les lignes non exploitées; mais ce résultat a été contesté en fait, notamment par M. Aucoc.

de cette somme de 1 fr. 10 0/0 pour le paiement des charges de leurs emprunts, l'ont employée à l'accroissement de leurs dividendes. C'est le résultat d'un forfait, coïncidant avec une baisse du taux de l'intérêt, et on ne peut en rendre responsables les auteurs des conventions de 1859.

§ V. *Modifications apportées aux conventions de 1859 par les conventions conclues de 1863 à 1875. — Création des compagnies secondaires.*

Les conventions de 1859 assuraient l'exécution du réseau continental, mais aucune ligne ferrée n'existait encore en Algérie. On proposa un nouveau mode de subvention, déjà appliqué aux États-Unis, des subventions en terres publiques faites aux compagnies pour les intéresser, par la vente de ces terres, à la colonisation de l'Algérie; mais ce mode fut écarté sous prétexte que c'était plutôt à l'État qu'à des compagnies de chemins de fer qu'il appartenait d'encourager la colonisation, et la convention du 11 juillet 1860 accorda une garantie d'intérêt de 5 0/0 pendant 75 ans à un capital de 58 millions et une subvention de 6 millions à une compagnie chargée de construire quelques lignes en Algérie. L'État donnait en outre à la compagnie les terrains nécessaires qui lui appartenaient.

Dès 1860, de nouvelles lignes furent demandées par le Gouvernement, qui invoquait la nécessité de faciliter aux produits français, par un abaissement des prix de transport, la concurrence avec les produits étrangers qui profitaient des diminutions de droits de douane, consenties par les nouveaux traités de commerce. Le Gouvernement

se fit donc autoriser à concéder plusieurs lignes d'intérêt régional, et dans le cas où il ne pourrait les concéder immédiatement, à entreprendre lui-même les travaux (1). Le Gouvernement réussit à faire accepter quelques lignes à la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée (2); mais en présence de la résistance des compagnies à accepter de nouvelles concessions, il se fait encore autoriser à entreprendre les travaux d'infrastructure de 1,300 kilomètres de nouvelles lignes (3), et de 1861 à 1863, il commence les travaux ou concède par adjudication à de nouvelles compagnies avec ou sans subvention, mais sans garantie d'intérêt. C'est ainsi que furent créées les compagnies des Charentes et de la Vendée, qui se rendirent adjudicataires, la première de 289 kilomètres avec une subvention de 20 millions 1/2 (4), la seconde de 110 kilomètres avec près de 2 millions de subvention (5). La compagnie des Dombes fut aussi créée à la même époque avec une subvention de 3,750,000 francs (6).

En 1863 les compagnies se trouvaient dans de meilleures dispositions pour traiter avec le Gouvernement au sujet de nouvelles lignes. Les lignes du nouveau réseau de l'Est et de l'Ouest devaient coûter beaucoup plus que les évaluations de 1859 et ces deux compagnies, forcées de prendre sur leur réseau réservé pour payer l'intérêt

(1) Loi du 1er août 1860.

2) Convention du 4 juillet 1860, approuvée par une loi du 1er août. La compagnie obtenait une garantie supplémentaire de 31 millions et son revenu réservé était élevé à 37,600 francs.

(3) Loi du 2 juillet 1861.

(4) Loi du 6 juillet 1862.

(5) Loi du 4 mars 1863.

(6) Loi du 18 avril 1863.

des capitaux au delà du capital garanti, étaient menacées de voir diminuer leurs dividendes. Des difficultés s'étaient de plus élevées entre les compagnies de Paris-Lyon-Méditerranée et du Midi au sujet d'une ligne directe par le littoral de Cette à Marseille, dont cette dernière compagnie avait sollicité la concession. Profitant de cette situation, le Gouvernement conclut avec les compagnies de nouvelles conventions qui furent approuvées par la loi du 11 juin 1863. Une convention avec la compagnie du Nord avait été conclue dès 1862 et approuvée par la loi du 6 juillet 1862.

Sans modifier le principe des conventions de 1859, les conventions de 1863 concédèrent aux compagnies de nouvelles lignes qui devaient être peu productives; aussi leur accordent-elles, sauf à la compagnie du Nord, des subventions de 288 millions (1) pour les lignes concédées définitivement, et de 109 millions pour les lignes concédées éventuellement. Les réseaux des compagnies étaient remaniés et des lignes du nouveau réseau passaient dans l'ancien réseau. Le capital garanti était accru de la valeur des nouvelles lignes et de l'augmentation de certaines évaluations de 1859. Il se trouvait porté à 4,092,500,000 francs (2); l'annuité garantie était élevée à 189,973,925 francs. Les chiffres du revenu réservé kilométrique étaient modifiés (3). L'État profitait de la situa-

(1) Une faible partie de cette subvention était en travaux commencés.

(2) Capital garanti en 1863 : Nord : 178 millions; Est : 865 millions; Ouest : 570 millions ; Orléans : 760 millions; Paris-Lyon-Méditerranée : 1,255 millions; Midi : 338 millions 1/2 pour le nouveau réseau et 118 millions pour l'ancien réseau (sur lesquels 67 millions à 4 0/0 sans amortissement).

(3) Revenu réservé en 1863 : Nord : 35,500 fr.; Est : 29,000 fr.;

tion des compagnies de l'Est et de l'Ouest pour ramener à 30 francs le dividende qui servait de base au calcul du revenu réservé et qui était auparavant de 38 francs pour l'Est et de 35 pour l'Ouest. Enfin le Gouvernement obtenait des modifications avantageuses dans les clauses du partage. La limite du partage, qui était de 8 0/0 pour le nouveau réseau de l'Est, sauf pour le réseau des Ardennes, fut abaissée à 6 0/0 pour tout le nouveau réseau. Sur l'ancien réseau de l'Ouest elle devenait la même que celle du déversoir. Sur le nouveau réseau du Midi le partage, qui s'appliquait à 8 0/0 pour toutes les lignes, devait s'appliquer à 6 0/0 seulement pour les nouvelles lignes (1).

Les conventions de 1863 contenaient des clauses nouvelles pour le paiement des subventions. Jusqu'à cette époque, les subventions payées par l'État avaient été réparties en un certain nombre de termes payables au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Les subventions promises en 1863 devaient être versées en 16 termes semestriels à partir du 1er janvier 1865, mais

Ouest : 34,500 fr.; Orléans : 26,300 fr.; Midi : 28,900 fr.; Paris-Lyon-Méditerranée : 36,700 fr. jusqu'en 1868, 34,330 fr. de 1868 à l'époque d'achèvement des lignes, 33,520 fr. après cette époque. — Ces chiffres étaient diminués pour chaque année de 200 fr. par 100 kilomètres du nouveau réseau non exploités avant ladite année, sans que cette réduction pût dépasser 1,000 fr. pour le Nord, 1,200 fr. pour l'Est, 1,800 fr. pour l'Ouest, 2,400 fr. pour l'Orléans, 1,800 fr. pour le Midi et 3,000 fr. pour le Paris-Lyon-Méditerranée.

(1) Le revenu kilométrique avant partage fixé pour trois compagnies en 1859, était ramené à 48,700 fr. pour le Nord, à 34,500 fr. pour l'Ouest, et à 30,700 fr. pour l'Orléans. La compagnie Paris-Lyon-Méditerrànée obtenait 6 0/0 avant partage pour les lignes de 1863, au lieu de l'intérêt et de l'amortissement réels qu'elle prélevait pour les lignes de 1859 : c'était une augmentation d'environ 0,60 0/0.

après justification faite de l'emploi, sur chacune des lignes auxquelles s'appliquaient ces subventions, en achat de terrains, travaux ou approvisionnements, pour les huit premiers paiements, d'une somme double du montant du terme, et pour les huit derniers, d'une somme au moins égale au montant de ce terme, le dernier versement ne devant être fait qu'après ouverture de la ligne. Mais le Gouvernement se réservait la faculté de convertir, avant le paiement du premier terme, les subventions promises aux compagnies, tant en vertu des conventions de 1863 qu'en vertu d'autres conventions antérieures, en 90 annuités, représentant l'intérêt et l'amortissement de ces subventions au taux de 4 1/2 0/0 et payables en deux termes semestriels. Même après avoir choisi le paiement par annuités, le Gouvernement se réservait le droit, jusqu'au 1er mai 1869, de revenir au mode de paiement par termes semestriels, le dernier terme devant échoir le 1er novembre 1872. Cette combinaison permettait au Gouvernement de tenir compte des nécessités politiques ou financières et d'éviter un emprunt, si l'état du marché financier ou du budget ne le permettait pas.

Les conventions de 1863 portaient l'étendue du réseau concédé à 21,000 kilomètres. Jusqu'en 1868, l'État n'eut à conclure aucune convention importante avec les grandes compagnies. De nombreux décrets rendirent définitives les conventions éventuelles de 1863; mais aucune concession importante n'eut lieu, sauf celle de la Ceinture (rive gauche), à la compagnie de l'Ouest (1), et celle de la

(1) Convention du 31 mai 1865. Elle prévoyait l'augmentation du capital garanti du montant des dépenses admises au compte de premier établissement pour la ligne concédée, et une augmentation du

ligne d'Orléans à Châlons-sur-Marne [1], sans subvention ni garantie à une compagnie, qui du reste fut déclarée déchue en 1868. Un projet de convention, conclu avec la compagnie du Nord en 1865 sur les propositions de cette compagnie, n'aboutit pas. Il est intéressant à signaler, car il supprimait toutes les garanties alors existantes pour cette compagnie, moyennant la renonciation de l'État au partage des bénéfices. La convention réservait les droits des tiers. Quelques membres de la commission chargée d'examiner ce projet firent remarquer que l'État serait exposé à un recours des obligations, et le projet ne reçut pas de suite.

Nous devons encore signaler pour cette période la loi du 12 juillet 1865, qui créait un nouveau système combinant le concours financier de l'État, des départements et des communes pour des chemins de fer d'intérêt local, ainsi que la cession du réseau de Victor-Emmanuel à la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée. La compagnie Victor-Emmanuel, concessionnaire en 1853 de lignes situées dans le Piémont et la Savoie, avait obtenu du Gouvernement piémontais une garantie d'intérêt. Après la réunion de la Savoie à la France, ce réseau se trouvait divisé en deux parties, l'une française, l'autre italienne. Une convention conclue avec la compagnie et approuvée par la loi du 27 mai 1863 lui accordait une garantie d'intérêt de 4 1/2 0/0 sur un capital de 16 millions, pouvant s'élever à 66 millions après le percement du Mont-Cenis, et une autre garantie de 4 1/2 0/0 sur une somme de 7 millions que cette compagnie devait fournir au Gouver-

revenu réservé de 12 francs par chaque million dépensé pour cette ligne.

(1) Décret du 14 juin 1864.

nement italien pour ce percement (1). D'après une convention entre la France et l'Italie du 7 mai 1862 la garantie était distincte sur les parties française et italienne du réseau de Victor-Emmanuel; mais si l'un des deux réseaux donnait un revenu net supérieur à 4 1/2, l'excédent était déversé sur l'autre réseau jusqu'à suppression de la garantie. A la suite du rachat de la partie italienne de son réseau, la compagnie sollicita du Gouvernement français la modification de la convention de 1863 ou son rachat. Le Gouvernement racheta le réseau moyennant une annuité et le rétrocéda à la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée. Cette compagnie s'engageait à faire le service de l'annuité dû à la compagnie rachetée, et l'État lui garantissait un revenu de 2,254,950 francs, égal à l'annuité qu'elle devait servir, et l'intérêt et l'amortissement du capital nécessaire pour terminer le réseau, fixé à un maximum de 25 millions (2). Comme pour le réseau Algérien concédé à la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, ce réseau devait former un compte spécial au point de vue de la garantie sous le nom de réseau du Rhône au Mont-Cenis.

En 1868, les travaux des dernières lignes concédées étaient très avancés; de nouvelles lignes avaient été dé-

(1) Le Gouvernement italien était seul chargé de la percée du Mont-Cenis moyennant une subvention de 19 millions fournie par le Gouvernement français et une subvention de 20 millions fournie par la compagnie Victor-Emmanuel. Cette subvention de 20 millions avait été répartie par la convention internationale du 7 mai 1862 dans la proportion de 7 millions pour la partie française du réseau et de 13 millions pour la partie italienne.

(2) Conventions des 9 juin 1866 et 17 juin 1867, approuvées par décret du 27 septembre 1867. Le maximum de 25 millions fut porté à 45 millions par l'article 3 de la convention du 3 juillet 1875 avec la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée.

clarées d'utilité publique et le Gouvernement était disposé à accorder des subventions pour celles qui devaient avoir un faible trafic. Les compagnies avaient intérêt à en solliciter la concession pour ne pas laisser créer des compagnies concurrentes et surtout pour obtenir la révision des dernières conventions. Comme en 1859 et en 1863, les évaluations des dépenses d'établissement se trouvaient trop faibles. Les indemnités très élevées accordées par les jurys d'expropriation, les dépenses d'amélioration et les travaux complémentaires, la hausse des salaires, l'imputation au compte d'établissement des insuffisances du nouveau réseau jusqu'à l'époque d'ouverture de la garantie, peut-être aussi des erreurs commises dans les évaluations de 1863, toutes ces causes avaient augmenté les dépenses des compagnies, et elles demandaient qu'il en fût tenu compte dans une nouvelle fixation du revenu réservé avant déversoir ou avant partage. Le Gouvernement y consentit pour faire accepter aux compagnies de nouvelles concessions et conclut avec elles de nouvelles conventions en 1868 et 1869 (1). 1,400 kilomètres environ étaient concédés aux six grandes compagnies, dont 900 à titre définitif. Pour certaines lignes, l'État s'engageait à livrer l'infrastructure et pour d'autres à donner des subventions payables en 16 termes semestriels à partir de 1870. Mais l'État se réservait jusqu'en 1870 le droit de livrer l'infrastructure à la place des subventions ou bien de convertir ces subventions en annuités, et, après avoir opté pour ce mode de paiement, de revenir jusqu'en 1874 au mode de paiement en

(1) Dates des conventions : Ouest, 4 juillet 1868. — Est, 11 juillet 1868. — Paris-Lyon-Méditerranée, 18 juillet 1868. — Midi, 10 août 1868. — Nord, 22 mai 1869.

termes semestriels, le dernier paiement devant avoir lieu en 1877. Pour les subventions de 1863, les conventions étendaient jusqu'en 1874 (1872 pour l'Orléans) le droit du Gouvernement de revenir, après avoir admis le mode de paiement en annuités, au paiement par termes semestriels, le dernier paiement devant alors avoir lieu en 1877 (1875 pour l'Orléans). Les nouvelles lignes étaient en général incorporées au nouveau réseau; mais de nombreux remaniements étaient opérés dans les réseaux de manière à éviter autant que possible les détournements de trafic au profit de l'ancien réseau pour augmenter la garantie. L'ancien réseau du Paris-Lyon-Méditerranée était ainsi accru de 1,821 kilomètres et la diminution du nouveau réseau de cette compagnie réduisait la garantie de 677 millions. Les évaluations faites pour les lignes concédées en 1863 étaient relevées sauf pour les compagnies de l'Est et d'Orléans.

La concession de nouvelles lignes et les remaniements de réseaux amenaient des modifications dans les chiffres du capital garanti. De plus, le chiffre du capital garanti devait être augmenté à la fin de chaque exercice du montant des dépenses faites pour travaux complémentaires sur le nouveau réseau, tels que l'agrandissement des gares, l'augmentation du matériel roulant, la pose des secondes voies ou de voies de garage, pourvu que ces dépenses eussent été approuvées par décrets délibérés en Conseil d'État, et réalisées dans un délai de 10 ans à partir du 1er janvier suivant la mise en exploitation des lignes sur lesquelles ces travaux auraient été exécutés. En insérant cette clause nouvelle dans les conventions, l'État fixait le maximum des dépenses complémentaires qui pourrait être autorisé pour

chaque compagnie [1]. Le capital garanti était ramené à 3,820 millions [2], et l'annuité garantie à 177,382,150 francs [3]; mais le capital garanti pouvait être augmenté pour dépenses complémentaires sur le nouveau réseau de 153 millions et porté à 3,973 millions; l'annuité garantie eût alors été de 184,504,300 francs.

Les chiffres du revenu réservé devaient se trouver aussi modifiés [4]. Pour tenir compte des travaux complémentaires qui pourraient être autorisés, les conventions décidaient que le revenu réservé serait augmenté d'une somme variable par chaque million de dépenses complémentaires faites sur l'un ou l'autre réseau [5]. Cette

(1) Dépenses complémentaires pouvant être autorisées :

Ouest : 124 millions sur le nouveau réseau.

Est : 40 millions sur l'ancien réseau.

Paris-Lyon-Méditerranée : 96 millions sur l'ancien réseau et 7 millions sur le nouveau réseau.

Orléans : 22 millions sur le nouveau réseau.

Midi : 30 millions sur l'ancien réseau.

Nord : 60 millions sur l'ancien réseau.

(2) Capital garanti en 1868 : Ouest : 719 millions; — Est : 865 millions; — Paris-Lyon-Méditerranée : 630 millions; — Orléans : 832 millions; — Midi : 456 millions pour le nouveau réseau et 118 millions pour l'ancien réseau (dont 67 millions à 4 0/0 sans amortissement); — Nord : 200 millions.

(3) Dans cette somme n'est pas comprise la garantie accordée en 1867 à la ligne du Rhône au Mont Cenis (annuité de 2,254,950 francs, plus l'intérêt et l'amortissement du capital de 25 millions).

(4) Revenu réservé en 1868 : Ouest : 35,900 francs; — Est : 29,100 francs; — Paris-Lyon-Méditerranée : 32,100 francs; — Orléans : 26,000 francs; — Midi : 27,680 francs; — Nord : 38,240 francs, sauf diminution de 45 francs par million non admis au compte de premier établissement sur le capital de l'ancien réseau estimé à 540 millions.

(5) Augmentation par million de dépenses complémentaires :

12 francs sur le nouveau réseau de l'Ouest.

58 francs sur l'ancien réseau de l'Est.

13.50 sur l'ancien réseau du Paris-Lyon-Méditerranée.

somme représentait l'intérêt et l'amortissement des dépenses pour les travaux complémentaires faits sur l'ancien réseau, et l'annuité supplémentaire de 1.10 0/0 pour ceux faits sur le nouveau réseau. Le revenu réservé devait au contraire être diminué jusqu'à l'achèvement des travaux d'une somme de 200 francs pour toutes les compagnies et de 80 francs pour le Paris-Lyon-Méditerranée par chaque longueur de 100 kilomètres qui ne serait pas livrée à l'exploitation (conventions de Paris-Lyon-Méditerranée, de l'Orléans et du Nord) ou à laquelle la garantie d'intérêt ne serait pas encore appliquée (conventions de l'Ouest, de l'Est et du Midi). La différence de rédaction dans la clause de diminution du revenu réservé établit une différence assez importante entre les compagnies. En effet, avant 1868 la diminution du revenu réservé n'avait pas lieu pour les sections livrées à l'exploitation; au contraire, depuis 1868 cette diminution s'applique pour les compagnies de l'Est, de l'Ouest et du Midi aux lignes non comprises au compte de garantie, et, comme une ligne ne peut figurer à ce compte avant d'être complètement achevée, pour ces trois compagnies la réduction de 200 francs par 100 kilomètres s'applique à toutes les lignes non achevées, lors même que des sections de ces lignes seraient exploitées. La nouvelle rédaction adoptée était donc favorable à l'État, puisqu'en diminuant le revenu réservé, elle

6 francs sur le nouveau réseau de l'Orléans.
72 francs sur l'ancien réseau du Midi.
45 francs sur l'ancien réseau du Nord.

La convention de Paris-Lyon-Méditerranée ne prévoit pas d'augmentation du revenu réservé pour les dépenses complémentaires autorisées sur le nouveau réseau de cette compagnie.

augmentait le déversoir. Comme en 1863, les conventions de 1868 déterminèrent un maximum de réduction du revenu réservé (1); seule, la convention conclue avec l'Est ne limite pas cette réduction.

Les clauses du partage n'étaient pas modifiées. Les nouvelles lignes ne devaient donner lieu qu'à un prélèvement de 6 0/0 avant partage. La compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, qui ne devait prélever que l'intérêt et l'amortissement des dépenses faites pour les lignes de 1857 et de 1859, était autorisée à prélever avant partage 6 0/0 de ces dépenses : c'était une augmentation de plus de 3 millions (2) pour le revenu avant partage de cette compagnie, mais cet avantage la mettait dans une situation analogue à celle des autres compagnies, et se légitimait par la renonciation de cette compagnie à une garantie de 677 millions, c'est-à-dire à une annuité de garantie de 31 millions 1/2. Les compagnies ne devaient prélever que 6 0/0 sur les travaux complémentaires, sauf les compagnies de l'Est, de Paris-Lyon-Méditerranée et du Midi, pour lesquelles le prélèvement avant partage pour les travaux complémentaires faits sur l'ancien réseau était fixé à 8 0/0. — De plus, même après la clôture des comptes de premier établissement, des décrets pouvaient autoriser les compagnies à prélever, avant tout partage sur les produits nets des deux réseaux, l'intérêt et l'amortissement des dépenses faites pour l'exécution de travaux reconnus de premier établissement (3).

(1) Réduction maximum : Ouest et Paris-Lyon-Méditerranée : 1,200 francs; — Orléans : 2,400 francs ; — Midi : 2,800 francs ; — Nord : 1,000 francs.

(2) M. Picard, tom. II, pag. 464.

(3) Le chiffre du revenu kilométrique avant partage fixé pour l'an-

Les conventions de 1868 contenaient des clauses spéciales pour certaines compagnies. L'Est qui exploitait les chemins de fer de Luxembourg était autorisé à faire entrer les résultats de ce fermage dans le compte du nouveau réseau. La compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée s'engageait à faire l'avance à l'État des sommes dues par la France à l'Italie pour le percement du Mont-Cenis. Enfin les compagnies du Nord et du Midi qui obtenaient des subventions en travaux d'infrastructure s'engageaient à faire à l'État l'avance des sommes nécessaires; l'État devait leur rembourser ces avances comme les autres subventions, mais par ce procédé il se réservait la faculté de payer cette subvention sous forme de travaux en 16 termes ou en annuités.

De 1868 à 1870 l'État conclut encore quelques conventions avec des compagnies secondaires, qui obtinrent des subventions en capital pour de nouvelles lignes. C'est ainsi que l'État accorda 25 millions à la compagnie des Charentes (1), 12 millions 1/2 à la compagnie de la Vendée (2), 12 millions à la ligne de Lyon à Montbrison (3), 8 millions 1/2 à celle de Lérouville à Sedan (4), près de 25 millions à de nouveaux concessionnaires de la ligne d'Orléans à Châlons-sur-Marne (5). Une nouvelle compa-

cien réseau de 3 compagnies était aussi modifié par les conventions de 1868, qui l'avaient fixé à 35.900 fr. pour l'Ouest, 30.000 fr. pour l'Orléans et 50,275 fr. pour le Nord, sauf une diminution de 52 francs par million non admis au compte de premier établissement sur un capital estimé à 540 millions.

(1) Loi du 18 juillet 1868.

(2) Loi du 22 juillet 1870.

(3) Loi du 8 mai 1869.

(4) Loi du 18 juillet 1868 et décret du 21 août 1869.

(5) Loi du 16 février 1870.

gnie, celle du Nord-Est, fut à cette époque créée dans des conditions particulières. En 1868 les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de l'Aisne, n'étant pas satisfaits du projet de convention conclu entre l'État et la compagnie du Nord, avaient demandé des modifications à ce projet et offert leur concours, si le Gouvernement accédait à leur demande. Le Gouvernement, pour profiter de ces offres, conclut une nouvelle convention avec la compagnie du Nord en en retranchant les lignes pour lesquelles ces départements offraient leur concours, et concéda 300 kilomètres situés dans ces trois départements à la compagnie du Nord-Est [1] avec une garantie de 5 0/0 pendant 50 ans sur un capital de 150,000 francs par kilomètre, pouvant s'élever au maximum à 170,000 francs par suite des insuffisances jusqu'à l'époque d'ouverture de la garantie. La garantie devait être supportée moitié par l'État, moitié par les départements intéressés. Une clause assez heureuse, et qui n'avait jusqu'alors été insérée dans aucune convention, limitait à 8,000 fr. par kilomètre les frais d'exploitation pouvant entrer dans le compte de garantie. Mais cette clause n'est possible que pour des lignes secondaires d'un assez faible trafic.

A la fin de l'Empire le réseau concédé était de 25,500 kilomètres dont 23,439 kilomètres d'intérêt général; 18,000 kilomètres environ étaient exploités. Les subventions payées par l'État s'élevaient 1,107 millions [2]; mais toutes les subventions promises aux compagnies n'étaient pas payées. La garantie n'avait pas été très lourde pour le Trésor et n'avait demandé de 1865 à 1869

(1) Convention du 22 mai 1869.

(2) Chiffres donnés par M. Picard, tom. II, pag. 555.

que des crédits annuels de 25 millions en moyenne; elle avait du reste été notablement réduite par les excédents de l'ancien réseau déversés sur le réseau garanti; ces excédents avaient atteint pendant la même période une moyenne de 33 millions.

Le réseau était encore incomplet en 1870. On avait construit toutes les lignes les plus productives et, comme on l'a remarqué [1], ces lignes partaient de la capitale et se dirigeaient sur les frontières comme les rayons d'un cercle dont le centre eût été à Paris; mais les lignes transversales étaient insuffisantes et il fallait en construire autant dans un intérêt stratégique (pour faciliter la concentration des troupes sur les frontières sans les faire passer par Paris), que dans un intérêt économique. D'autres lignes allaient être réclamées, et l'on prévoyait que le trafic en serait insuffisant et qu'elles nécessiteraient un concours financier de l'État plus élevé qu'auparavant. Mais les embarras financiers, causés par la guerre et par la liquidation de l'indemnité à payer à l'Allemagne, firent ajourner toute nouvelle concession d'une certaine importance. L'Assemblée nationale n'eut donc d'abord à prendre que des mesures provisoires. Elle suivit du reste, en matière de chemins de fer, la politique impériale [2], cherchant à concéder aux grandes compagnies les nouvelles lignes, et en cas d'insuccès, concédant ces lignes à des compagnies secondaires.

La guerre de 1870-1871 avait occasionné une très

(1) Discours de M. Baïhaut à la Chambre des députés, 17 décembre 1880.

(2) La loi du 27 juillet 1870 avait rendu au Parlement le droit de concéder les chemins de fer, sauf les lignes d'embranchement de moins de 20 kilomètres qui pouvaient être concédées par décret.

grande baisse dans les recettes des chemins de fer, et il fallait prévoir une augmentation de la garantie, surtout pour les réseaux occupés par les Allemands. La garantie de 1870 à inscrire au budget de 1871 s'était élevée à près de 62 millions. Pour dégrever le budget, le Gouvernement conclut des conventions avec les compagnies qui devaient avoir recours à la garantie. Les garanties afférentes aux exercices 1871 et 1872, au lieu d'être payées en capital, furent converties en annuités (1). La compagnie du Nord avait renoncé à exercer son droit à la garantie pour les exercices 1870 à 1875, et avait été autorisée à porter au compte de premier établissement de son nouveau réseau les insuffisances de recettes de ce réseau qui résulteraient du compte d'exploitation (2). Le Nord accepta sans subvention ni garantie de nouvelles lignes qui devaient former un troisième réseau, donnant lieu à un compte spécial, et sur lequel l'Etat se réservait le partage des bénéfices au delà d'un revenu net moyen de 13,000 francs par kilomètre (3). Bien que l'état des finances ne permît pas d'accorder de nouvelles subventions, l'Assemblée nationale fut néanmoins forcée d'approuver une adjudication passée depuis 1870 et accordant une subvention de 28 millions à une compagnie chargée du chemin de fer de Clermont à Tulle; cette compagnie avait réuni des capitaux, son cautionnement était immobilisé, et on ne pouvait refuser plus longtemps de sanctionner l'adjudication, d'autant plus que la compagnie consentait

(1) L'Ouest refusa cette conversion et fut payée en capital, mais seulement en 1879.

(2) Décret-loi du Gouvernement provisoire du 9 février 1871.

(3) Convention du 15 juin 1872.

à reporter l'échéance de la subvention à l'année 1875 (1).

En 1873, il fallut contracter une convention avec la compagnie de l'Est pour le remaniement de son réseau. La France s'était engagée par le traité de Francfort à livrer à l'Allemagne les chemins de fer situés sur le territoire cédé moyennant une indemnité de 325 millions. Le Gouvernement n'avait pas le droit de racheter partiellement ces lignes situées sur le réseau de l'Est, et ne voulant pas exercer le droit de rachat sur la concession entière de cette compagnie, il conclut avec elle une convention approuvée le 17 juin 1873. La compagnie de l'Est cédait à l'État 840 kilomètres de lignes concédées et subrogeait le Gouvernement français au traité qu'elle avait conclu avec la compagnie des chemins de fer Guillaume-Luxembourg pour l'exploitation de ce réseau. Pour prix de cette cession, la compagnie de l'Est obtenait la jouissance jusqu'à la fin de sa concession d'un titre de rente irréductible de 20,500,000 francs, représentant 325 millions au taux de l'emprunt de 1871, et la remise des sommes qui lui avaient été avancées à titre de garantie d'intérêt jusqu'à la clôture de l'exercice 1871 et de leurs intérêts dans le rapport du nombre de kilomètres de l'ancien réseau cédés à l'Allemagne à la longueur totale de ce réseau (40 millions). La rente de 20,500,000 francs devait être ajoutée aux recettes du nouveau réseau jusqu'à concurrence de l'intérêt et de l'amortissement du capital de premier établissement des lignes du nouveau réseau abandonnées, le surplus devant être reporté sur les recettes de l'ancien réseau. Le revenu réservé restait le même; car la compagnie gardait la

(1) Loi du 3 août 1872.

charge des capitaux dépensés pour les lignes cédées. De nouvelles concessions étaient faites à la compagnie de l'Est, dont le capital garanti était augmenté de 75,290,000 francs.

Une clause nouvelle introduite dans la convention de l'Est de 1873 modifiait les conditions du rachat; elle donnait le droit à la compagnie de demander en cas de rachat, au lieu du produit net déterminé par l'article 37 du cahier des charges, le prix réel de premier établissement des lignes dont la concession remonterait à moins de quinze ans. Cette clause fut étendue aux compagnies d'Orléans, de Paris-Lyon-Méditerranée et du Midi par la loi du 23 mars 1874 (art. 12), qui rendait définitives des concessions éventuelles faites à ces compagnies. Bien que cette loi ne s'occupât pas des compagnies du Nord et de l'Ouest, la généralité des termes de l'article 12 permettait de les faire bénéficier de cette modification aux conditions du rachat. Cette innovation, très favorable aux compagnies, était cependant équitable, car dans les premières années d'exploitation, les nouvelles lignes d'un trafic assez faible ne donnant aucun produit net, le rachat exécuté d'après le cahier des charges aurait permis à l'État de reprendre ces lignes sans aucune indemnité. Les compagnies ont prétendu que le délai de quinze ans pendant lequel elles pouvaient demander le prix de premier établissement partait du jour de la mise en exploitation et non du jour de la concession; mais le texte de l'article 12 semblait condamner les prétentions des compagnies.

Dès 1874, de nouveaux projets de concession aux grandes compagnies avaient été déposés par le Gouvernement. La situation financière s'était améliorée et per-

mettait de reprendre l'œuvre de création du réseau français. Déjà quelques subventions avaient été accordées à des compagnies secondaires pour des nouvelles lignes [1]. En 1875, de nouvelles conventions avec toutes les grandes compagnies, excepté avec l'Orléans, furent votées [2] et apportèrent quelques modifications aux conventions de 1868-1869. Les conventions de 1875 accordaient aux compagnies des subventions en argent et en travaux pour plusieurs nouvelles lignes, et le capital garanti était augmenté du montant des dépenses à faire pour les lignes ajoutées au nouveau réseau. Il était porté à 4,123,590,000 francs et l'annuité garantie à 191,514,264 francs pour les lignes concédées à titre définitif et à titre éventuel [3]. De nouvelles dépenses complémentaires étaient autorisées et le maximum fixé en 1868 pour les travaux complémentaires était porté à 732 millions dont 489 millions pour l'ancien réseau et 243 pour le nouveau réseau [4]. Les travaux complémentaires exécutés sur le

(1) 9 millions à la compagnie de Besançon à Morteau (décret du 16 nov. 1874); — 14 millions à la compagnie de la Vendée pour une nouvelle ligne (loi du 24 mars 1874); — 12,750,000 francs à la compagnie d'Angoulême à Marmande (loi du 3 déc. 1875).

(2) Dates des conventions de 1875 : Paris-Lyon-Méditerranée, 3 juillet; — Midi : 14 décembre; — Nord : 30 décembre; — Est et Ouest : 31 décembre.

(3) Capital garanti en 1868 : Orléans : 832 millions; — Paris-Lyon-Méditerranée : 635 millions; — Midi : 511,800,000 francs; — Nord : 223,500,000 francs; — Est : 1,009,290,000 francs; — Ouest : 794 millions; — Midi (ancien réseau) : 118 millions.

(4) Maximum des dépenses complémentaires en 1875 :

Orléans : 22 millions sur le nouveau réseau.

Paris-Lyon-Méditerranée : 192 millions sur l'ancien réseau et 14 millions sur le nouveau réseau.

Midi : 57 millions sur l'ancien réseau et 83 millions sur le nouveau réseau.

nouveau réseau pouvant augmenter le capital garanti, le maximum du capital garanti, ces travaux compris, pouvait atteindre 4,366,590,000 francs pour les six grandes compagnies; l'annuité maximum garantie en 1875, était donc de 202,825,914 francs (1). Les compagnies étaient autorisées à prélever 6 1/2 0/0 avant partage pour les lignes de 1875. Ce taux, supérieur à celui de 1868, pouvait s'expliquer par la hausse du taux de l'intérêt qui avait suivi la guerre de 1870.

Le calcul du revenu réservé était assez profondément modifié. En 1875, d'après les conventions en vigueur, on calculait le revenu réservé en tenant compte de plusieurs éléments : 1° un dividende réservé aux actionnaires; 2° l'intérêt et l'amortissement des obligations émises pour la construction de l'ancien réseau; 3° une somme complémentaire de 1.10 0/0 du capital dépensé pour le nouveau réseau, somme destinée à parfaire avec la garantie de 4.65 0/0 le taux de 5.75 0/0 que l'on supposait devoir être le taux réel. Ce revenu total réservé était déterminé sous la forme de revenu kilométrique. Il était augmenté d'une somme variable par chaque million de travaux complémentaires autorisés, et diminué d'une certaine somme par chaque longueur de 100 kilomètres du

Nord : 200 millions sur l'ancien réseau.
Est : 40 millions sur l'ancien réseau.
Ouest : 124 millions sur le nouveau réseau.

(1) Pour déterminer les charges totales imposées à l'État par les garanties accordées aux chemins de fer d'intérêt général situés en France, il faut ajouter : 1° une annuité de 2,254,950 francs et l'intérêt et l'amortissement d'un capital de 45 millions à la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée pour son réseau spécial du Rhône au Mont-Cenis; 2° la garantie accordée à la compagnie du Nord-Est : la part de l'État dans cette garantie ne pouvait dépasser une annuité de 1,280,000 francs.

nouveau réseau, qui ne serait pas exploitée ou à laquelle la garantie d'intérêt ne serait pas appliquée. Lorsqu'en 1863 et en 1868 les conventions de 1859 avaient été remaniées, on avait fait entrer dans le revenu réservé l'annuité de 1.10 0/0 du capital à dépenser pour les nouvelles lignes ajoutées au nouveau réseau. Les compagnies et l'État établissaient ainsi un taux forfaitaire de 5.75 0/0. En 1875, le Midi, invoquant la hausse du taux de l'intérêt qui avait suivi la guerre, demandait que ce taux fût élevé à 5.90 0/0, et que les annuités servies par l'État en remboursement des avances faites par la compagnie, fussent calculées au même taux de 5.90 0/0. Pour tenir compte des prétentions de la compagnie, on inséra dans les conventions une clause portant que les annuités servies par l'État pour les subventions promises ou pour le remboursement des avances faites par les compagnies seraient calculées au taux provisoire de 5.75 0/0 et que le taux définitif serait fixé après le paiement intégral des subventions ou après le versement des avances d'après le taux moyen des emprunts de la compagnie de 1876 à 1884 [1]. De même pour les modifications du revenu réservé nécessitées par les lignes nouvelles et les travaux complémentaires, au lieu de calculer l'intérêt

(1) Les subventions accordées en 1875 devaient être payées de 1876 à 1884 (1877 à 1885 pour l'Est); mais l'État se réservait le droit de les convertir en annuités. Le taux provisoire n'a pas toujours été appliqué; c'est ainsi que pour l'Est on a liquidé les annuités au taux réel de chaque année. — La liquidation du taux provisoire a commencé en 1885, et un règlement partiel a déterminé les reversements à faire par les compagnies pour les excédents perçus sur le taux moyen des annuités payées par l'État au Midi en remboursement de ses avances, à l'Ouest et au Nord en représentation des subventions. Une recette de 2 millions figure de ce chef au budget de 1885. — Voir l'exposé des motifs de ce budget, page 148.

et l'amortissement des obligations au taux de 5.75 0/0, on garda ce chiffre comme provisoire, le taux définitif devant être réglé d'après le taux moyen des négociations faites de 1876 à 1884 pour les compagnies du Nord et de l'Ouest, et de 1876 jusqu'à la fin de l'exercice dans lequel l'ensemble des lignes auxquelles se rapportent ces obligations auront été mises en exploitation ou dans lequel les dépenses complémentaires prévues auront été intégralement faites, pour les compagnies de l'Est et du Midi. Ce système de taux provisoire ne s'applique pas à l'Orléans qui n'a pas conclu de convention avec l'État en 1875, ni à la compagnie Paris-Lyon-Méditerranée, dont la convention est antérieure à celle des autres compagnies.

Par suite de ces changements voici le revenu réservé par les conventions de 1875. Le revenu réservé kilométrique reste le même qu'en 1868 pour quatre compagnies. Il est porté à 28,010 francs pour le Midi et ramené à 29,900 francs pour le Paris-Lyon-Méditerranée. Ainsi déterminé, il est diminué des sommes prévues en 1868 pour les lignes non exploitées (1) et augmenté des sommes également fixées en 1868 pour les travaux complémentaires autorisés à cette époque. Par exception la convention de 1875 avec la compagnie Paris-Lyon-Méditerranée fixe un nouveau chiffre pour l'augmentation du revenu réservé pour toutes les dépenses complémentaires autorisées sur l'ancien réseau en 1868 et 1875 (2) (11.25 par million de dépenses complémentaires). Il faut en outre ajouter au revenu réservé de l'Est une somme com-

(1) Cette somme est abaissée à 40 francs par 100 kilomètres non exploités pour la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée (convention de 1875, art. 8).

(2) L'article 7 de la convention de 1875 permet en outre d'augmenter

plémentaire de 1.10 0/0 pour les lignes du nouveau réseau concédées en 1873; le mode de calcul de cette annuité complémentaire, pouvant s'appliquer à un capital maximum de 75,290,000 francs, n'a pas été établi dans la convention du 17 juin 1873; on y a suppléé par l'article 10 de la convention de 1868 qui prévoyait une augmentation de 11 francs par million dépensé sur une ligne du nouveau réseau concédée éventuellement, cette augmentation correspondant à cette annuité de 1.10 0/0. Le revenu réservé de l'Est doit donc être augmenté de 11 francs par million dépensé sur les lignes ajoutées au nouveau réseau en 1873.

Le revenu réservé doit en outre être augmenté de divers éléments fixés par les conventions conclues en 1875 avec les compagnies qui admettaient le taux réel au lieu du taux forfaitaire de 5.75 0/0. Ces compagnies recevaient en effet des lignes qui étaient classées dans l'un ou l'autre réseau et étaient autorisées à faire des travaux complémentaires sur l'un ou l'autre réseau. Leur revenu réservé devait donc être augmenté des charges réelles des capitaux empruntés : 1° pour les lignes ajoutées à l'ancien réseau; 2° pour les nouveaux travaux complémentaires autorisés sur ce réseau. Il devait être également augmenté d'une annuité égale à la différence entre le taux garanti de 4.65 0/0 et les charges réelles des capitaux employés : 1° à la construction des lignes concédées au nouveau réseau; 2° aux nouveaux travaux complémentaires autorisés sur ce réseau. Ces quatre élé-

le revenu réservé de 11.25 par million dépensé sur l'ancien réseau au delà de 2,274 millions (évaluation des dépenses de l'ancien réseau). Cette augmentation ne pouvait porter sur un capital supérieur à 40 millions.

ments nouveaux du revenu réservé ne sont pas applicables à toutes les compagnies. Mais en prenant le revenu réservé tel que nous l'avons déterminé, il faut y ajouter :

1° Pour les compagnies du Midi et du Nord l'intérêt et l'amortissement effectifs des sommes dépensées pour l'établissement des lignes ajoutées à l'ancien réseau en 1875, sans que ces sommes puissent dépasser 24 millions pour le Midi (convention de 1875, art. 9, 1°) et 66 millions pour le Nord (convention de 1875, art. 10, 1°).

2° Pour les mêmes compagnies l'intérêt et l'amortissement effectifs des sommes dépensées pour travaux complémentaires sur l'ancien réseau, en sus des travaux complémentaires autorisés en 1868-1869, pour lesquels le revenu réservé était augmenté d'un chiffre fixé à forfait (1). Ces nouveaux travaux complémentaires ne pouvaient dépasser 27 millions pour le Midi (art. 9, 3°) et 140 millions pour le Nord (art. 10, 3°).

3° Pour les compagnies du Midi, du Nord, de l'Est et de l'Ouest, la différence entre les charges réelles des emprunts et le taux garanti pour le capital des lignes annexées en 1875 au nouveau réseau, sans que ce capital puisse excéder un certain maximum (2).

4° Pour la compagnie du Midi, la différence entre l'intérêt et l'amortissement effectifs et le taux garanti pour les travaux complémentaires autorisés en 1875 sur le nouveau réseau et fixés à un maximum de 83 millions (art. 8 *in fine*, et art. 9, 4°). Pour la compagnie de

(1) Voir page 72, notes 1 et 5.

(2) Ce maximum était fixé tant pour les lignes concédées à titre définitif que pour celles concédées éventuellement à 55,800,000 francs pour le Midi, à 23,500,000 francs pour le Nord, à 69 millions pour l'Est, et à 75 millions pour l'Ouest.

l'Ouest, la convention de 1875 (art. 6 et 9) n'autorise pas de nouveaux travaux complémentaires, mais elle stipule que, après la mise en exploitation des lignes nouvelles concédées, les travaux complémentaires autorisés seront imputés sur les 124 millions prévus en 1868, et qu'à cette époque, les travaux qui seront imputés sur cette somme, au lieu de donner lieu à l'augmentation du revenu réservé fixée en 1868 à 12 francs par million de dépenses, augmenteront le revenu réservé de la différence entre leurs charges réelles et le taux garanti.

Pour réduire la garantie d'intérêt que les nouvelles lignes devaient demander à l'État, les conventions de 1875, sauf la convention conclue avec l'Est, décidaient que jusqu'à l'époque d'achèvement de toutes ces lignes, l'intérêt et l'amortissement des obligations émises pour leur construction, seraient payés au moyen du produit des sections de ces lignes qui seraient successivement mises en exploitation, et qu'en cas d'insuffisance, cet intérêt et cet amortissement seraient portés au compte de premier établissement. Cette clause ne s'imposait pas aux compagnies comme une règle absolue de comptabilité. Elle n'était obligatoire qu'au point de vue de la garantie d'intérêt; mais, si les compagnies ne devaient pas y avoir recours, elles étaient libres de consacrer l'excédent de leurs dividendes à payer les insuffisances de ces lignes. Cette faculté était implicitement prévue dans la convention de Paris-Lyon-Méditerranée, puisque cette compagnie était autorisée, si elle n'imputait pas au compte de premier établissement les insuffisances des sections exploitées, à faire entrer dans le compte de partage les sommes afférentes à ces insuffisances qui seraient portées au compte d'exploitation.

Les conventions de 1875 contenaient quelques clauses spéciales à signaler. Le réseau spécial de la compagnie du Nord, créé par les conventions des 15 juin 1872 et 3 août 1875 était supprimé, et incorporé à l'ancien réseau; les lignes le composant étaient soumises au droit de partage au-dessus d'un revenu net moyen de 13,000 francs par kilomètre. Mais un nouveau réseau spécial fut bientôt reconstitué avec des lignes appartenant à des compagnies secondaires : dès la fin de 1875 et en 1876, des traités conclus avec les compagnies du Nord-Est, de Lille à Valenciennes et de Lille à Béthune confiaient l'exploitation de nombreuses lignes de ces compagnies à la compagnie du Nord moyennant le paiement d'une redevance kilométrique déterminée, et un décret du 20 mai 1876 approuva ces traités, mais obligea la compagnie du Nord à faire un compte spécial pour les résultats de l'exploitation de ces lignes, et à ne pas réclamer la garantie d'intérêt promise au Nord-Est jusqu'à ce qu'il eût été statué par une loi sur les questions financières soulevées par ces traités.

La garantie accordée à la compagnie de l'Est en 1875, au lieu d'expirer en 1914 comme pour toutes les compagnies, ne devait commencer à fonctionner qu'à partir de 1885 et pour une période de 50 ans. Jusqu'à l'époque d'ouverture de la garantie, l'intérêt et l'amortissement des nouvelles lignes devaient, en cas d'insuffisance du produit des sections exploitées, être portés au compte de premier établissement (art. 8 de la convention de 1875, et art. 6 dernier paragraphe de la convention de 1859, auquel renvoie la convention de 1875).

Enfin les conventions de l'Est et du Nord contenaient des stipulations spéciales pour la pose de secondes voies.

Les compagnies devaient sur la demande du ministre les établir, mais l'État s'engageait alors à payer une annuité égale aux charges réelles des emprunts effectués par les compagnies pour les dépenses occasionnées par les secondes voies; mais cette annuité devait cesser de courir dès que ces lignes donneraient un produit brut kilométrique de 35,000; dans ce cas la dépense restant à la charge de la compagnie était ajoutée au capital garanti sans pouvoir excéder 100,000 par kilomètre pour la compagnie de l'Est (art. 11); pour la compagnie du Nord (art. 7 et 9) cette dépense était comprise dans le compte de premier établissement qui ne devait dans ce cas être arrêté que dix ans après la mise en exploitation de la seconde voie. Une clause analogue fut insérée dans une convention des 8 janvier et 4 avril 1878 avec la compagnie Paris-Lyon-Méditerranée; pour cette compagnie, la dépense devait être portée, quand l'annuité cesserait d'être due par l'État, au compte des dépenses complémentaires.

Après les conventions de 1875, les six grandes compagnies restaient seules soumises au régime de 1859. Les nombreuses compagnies secondaires constituées depuis cette époque n'avaient obtenu que des subventions en argent ou en travaux, mais aucune garantie d'intérêt, sauf la compagnie du Nord-Est qui avait reçu une garantie, mais dans des conditions toutes spéciales. Malgré ces subventions, plusieurs de ces compagnies se trouvaient dans une situation très gênée, qui allait nécessiter l'intervention du Gouvernement. Dès 1875, la compagnie secondaire la plus importante, celle des Charentes, avait sollicité du Gouvernement un régime analogue à celui des grandes compagnies, et la concession de nouvelles lignes destinées à donner plus d'homogénéité à son ré-

seau. Une convention fut conclue en ce sens, mais le projet ne fut pas discuté par l'Assemblée nationale.

A la veille de sa séparation, l'Assemblée nationale avait voté les conventions de 1875 et assuré l'établissement des lignes immédiatement nécessaires comprises dans le réseau des grandes compagnies; mais la question des compagnies secondaires, situées surtout dans la région de l'Ouest, n'était pas résolue et semblait devoir être la source de sérieuses difficultés économiques et financières.

§ VI. *Projets de conventions avec les compagnies soumis aux Chambres de 1876 à 1883.*

L'Assemblée nationale avait continué la politique du second Empire en appliquant aux nouvelles lignes le système de 1859 pour les concéder aux grandes compagnies, quand celles-ci consentaient à s'en charger. Les nouvelles Chambres élues en 1876 et 1877 devaient inaugurer une politique toute différente. La situation financière très difficile, en présence de laquelle s'était trouvée l'Assemblée nationale, s'était beaucoup améliorée. Les excédents budgétaires étaient considérables et plusieurs annuités inscrites au budget allaient être bientôt disponibles. Les Chambres recouvraient ainsi toute leur liberté d'action vis-à-vis des grandes compagnies. Animées d'idées économiques différentes de celles de la précédente Assemblée, sans demander l'exploitation par l'État, elles voulurent rendre l'État maître des tarifs, et, ne pouvant y réussir, elles s'opposèrent à toute nouvelle concession aux grandes compagnies et à tout accroissement de leur monopole. Rejetant les conventions présentées par le

Gouvernement, mais voulant accroître rapidement le réseau, elles furent amenées à racheter les compagnies secondaires, qui ne pouvaient terminer la construction de leur réseau, et à entreprendre la construction aux frais de l'État des nouvelles lignes. Malgré l'ajournement des projets présentés par le Gouvernement, il nous semble utile de les étudier, car ils nous montreront comment leur rejet a amené la création du réseau d'État et créé la situation financière qui a imposé aux Chambres les conventions de 1883.

Les nouvelles Chambres avaient à résoudre deux questions, celle des compagnies secondaires qui étaient à bout de ressources, et celle des nouvelles lignes qu'il faudrait construire, surtout dans la région de l'Ouest, car le rejet de la convention avec la compagnie des Charentes et l'absence de toute nouvelle concession à la compagnie de l'Orléans laissaient cette région avec un réseau très incomplet. Des lois des 16 et 31 décembre 1875 avaient déclaré l'utilité publique de plusieurs lignes dans cette région, et l'État commença l'infrastructure; la loi du 29 décembre 1876 l'autorisa à émettre des obligations trentenaires dans ce but.

Quant aux compagnies secondaires, le Gouvernement s'adressa à la compagnie d'Orléans pour en régler la situation. La convention qu'il conclut avec cette compagnie approuvait un traité de fusion de l'Orléans avec les compagnies des Charentes, de la Vendée, et quatre autres petites compagnies. Cette fusion et de nouvelles concessions augmentaient de 2,500 kilomètres le nouveau réseau et de 521 millions le capital garanti. Cette convention reçut un accueil très défavorable à la Chambre des députés et la Commission chargée de l'examiner con-

clut au rejet de la convention. La convention donnait, en effet, lieu à bien des critiques. Le prix de rachat était trop élevé et on pouvait se demander pourquoi le Gouvernement venait en aide aux compagnies secondaires. Elles s'étaient chargées d'une entreprise qu'elles ne pouvaient terminer et on pouvait leur en faire supporter les conséquences, organiser un séquestre et prononcer la déchéance. Mais c'était une solution trop dure pour ces compagnies qui avaient entrepris une œuvre d'utilité publique, et il était préférable de les aider à sortir de la situation où elles se trouvaient. Tous les moyens proposés devaient être une charge pour le Trésor. Accorder une garantie d'intérêt aux compagnies secondaires, c'était leur permettre de faire concurrence à la compagnie d'Orléans qui jouissait également de la garantie, et c'était faire payer à l'État sous forme d'augmentation de la garantie les frais de cette concurrence; c'était également favoriser la spéculation sur des titres dépréciés. Il était assez difficile de reconstituer le réseau des compagnies secondaires et de leur accorder de nouvelles concessions sans garantie. Ces compagnies n'aboutissaient à aucun centre important. Si on leur accordait des concessions pour leur permettre d'aboutir à de grands centres, à Bordeaux par exemple, on établissait une concurrence nuisible à l'Orléans et c'était encore une augmentation certaine des avances de l'État à titre de garantie d'intérêt. On eût peut-être pu cependant régler les rapports entre les compagnies d'une manière équitable; mais les mesures de transition qui s'imposaient pour permettre aux compagnies secondaires de trouver des capitaux auraient rouvert les comptes de premier établissement pour y porter les insuffisances de

recettes pendant de longues années [1], et, lorsqu'on serait revenu à une exploitation normale, ces insuffisances auraient tellement élevé le prix kilométrique des lignes que le revenu net n'eût certainement pas suffi à payer les intérêts des capitaux. La reconstitution des compagnies secondaires n'eût ainsi abouti qu'à reculer l'époque de leur ruine. Le rachat par l'État offrait une solution très nette; mais il devait conduire à l'exploitation par l'État et pour ce seul fait il devait être repoussé, ou bien il devait être suivi de la concession ou de l'affermage des lignes rachetées à de nouvelles compagnies, et cette opération se présentait dans des conditions désavantageuses pour l'État, car il ne pouvait espérer ni céder ces lignes au prix de rachat ni les affermer pour un prix de loyer représentant l'intérêt des sommes consacrées au rachat. Nous croyons qu'il eût mieux valu favoriser une fusion entre l'Orléans et les compagnies secondaires. Pour éviter une concurrence, l'Orléans eût consenti à faire tous les sacrifices que sa situation prospère lui aurait permis. On pouvait donc approuver en principe les traités de fusion passés par l'Orléans, mais en modifier les clauses. Le prix de rachat était évidemment trop élevé; on avait appliqué la loi du 23 mars 1874 en payant aux compagnies le prix de

(1) M. Leroy-Beaulieu proposait de reconstituer les compagnies secondaires par de nouvelles concessions, et de leur permettre de porter pendant 10 ans au compte de premier établissement l'insuffisance des recettes pour payer aux obligataires un intérêt réduit, variant de 6 à 12 francs, au lieu de 15 francs, suivant l'état des compagnies. Il invoquait l'exemple des compagnies Espagnoles et Portugaises qui étaient arrivées par ce moyen à payer les intérêts des obligations et même à payer un dividende ; mais ces compagnies pouvaient espérer un trafic supérieur à celui de nos compagnies secondaires.

premier établissement et on y avait ajouté diverses sommes, notamment les intérêts des capitaux pendant la période de construction. Il fallait revenir à l'application pure et simple de la loi de 1874 et ne payer que le prix réel de premier établissement, et même il eût été juste de profiter de la situation financière des compagnies secondaires, et, puisqu'elles demandaient leur rachat, d'écarter la loi de 1874, qui était plutôt applicable à un rachat imposé par l'État aux compagnies, et de ne leur payer qu'une partie du prix de premier établissement, comme cela s'est fait pour quelques compagnies rachetées par la Prusse, l'Autriche et la Hongrie [1]. En modifiant ainsi la convention de fusion, on eût imposé de moins lourdes charges à la compagnie d'Orléans, l'augmentation du capital garanti du nouveau réseau eût été moins élevée, et le recours probable à la garantie de l'État moins important. La situation plus avantageuse faite par ces changements à la compagnie d'Orléans eût permis d'obtenir quelques concessions, notamment la substitution des charges réelles au taux forfaitaire trop élevé de 5.75 0/0 prévu par la convention pour les dépenses qu'elle imposait à cette compagnie. La fusion mettait de plus les insuffisances prévues à la charge de l'Orléans; il est vrai que l'État s'exposait à voir augmenter les avances de garantie; mais c'étaient des avances d'un remboursement certain et que le fonctionnement du déversoir atténuerait assez rapidement. Du reste, le rachat aurait mis ces insuffisances définitivement à la charge de l'État.

(1) Voir l'*Économiste français* du 16 février 1878 pour les rachats exécutés par ces pays.

En présence de propositions diverses et de l'opposition générale faite au projet de convention avec l'Orléans, la Chambre des députés, sans se prononcer définitivement et après avoir repoussé le rachat immédiat des compagnies secondaires, adopta une résolution proposée par M. Allain-Targé, à laquelle s'était rallié le ministre des travaux publics, M. Christophle (22 mars 1877). La convention était renvoyée à la Commission pour être remaniée, et le nouveau projet à soumettre aux Chambres devait, d'après la résolution votée : 1° appliquer au rachat des chemins de fer qui cesseraient d'être exploités la loi de 1874 qui fixait le prix réel de premier établissement; 2° concentrer toutes les lignes à grand trafic d'une même région sous une même administration pour éviter la concurrence entre des lignes subventionnées par l'État; 3° assurer l'exercice permanent de l'autorité de l'État sur les tarifs; 4° réserver à l'État le droit d'ajouter au réseau les lignes nouvelles qui lui paraîtraient nécessaires et d'en imposer la construction aux compagnies, sans atteindre la situation financière réservée par les contrats. Si la compagnie d'Orléans refusait de traiter sur ces bases, il fallait constituer un grand réseau de l'Ouest et du Sud-Ouest, dont l'exploitation serait confiée à l'État.

On aurait pu modifier la convention conclue avec l'Orléans dans le sens que nous avons indiqué; mais les modifications réclamées étaient inacceptables, et la Chambre, en déclarant par son vote qu'elle repousserait toute convention qui n'accorderait pas à l'État « l'exercice permanent de son autorité sur les tarifs et sur le trafic, » rendait impossible la conclusion d'une nouvelle convention avec l'Orléans, car cette compagnie ne pouvait consentir à laisser l'État maître de ses tarifs. Le Gou-

vernement le comprit et, sans essayer de conclure une nouvelle convention avec l'Orléans, il conclut des conventions avec dix compagnies secondaires parmi lesquelles les compagnies des Charentes, de la Vendée, d'Orléans à Châlons, de Tulle à Clermont et d'Orléans à Rouen, pour le rachat de 2,615 kilomètres, et il déposa un projet de loi portant approbation de ces conventions (12 janvier 1878). Les compagnies rachetées devaient obtenir une indemnité fixée d'après les travaux d'une commission arbitrale qui avait pris pour base la loi de 1874; l'indemnité était payable en capital et en huit termes semestriels. La loi du 18 mai 1878, qui approuva ce projet, autorisa le Gouvernement à assurer l'exploitation provisoire des lignes rachetées à l'aide des moyens qu'il jugerait le moins onéreux pour le Trésor. L'État s'imposait ainsi pour le prix de rachat et pour l'achèvement des lignes rachetées une dépense d'environ 500 millions qui nécessiterait une annuité de 20 millions, et il ne pouvait guère espérer obtenir l'intérêt de ses capitaux. Le prix de rachat était bien supérieur à la valeur des lignes rachetées et les commissions arbitrales au lieu d'appliquer purement et simplement la loi de 1874 suivant la résolution votée par la Chambre, avaient ajouté au prix de premier établissement des frais accessoires tels que les charges d'intérêts pendant la période de construction. Mais le reproche le plus sérieux à faire à la loi de 1878, c'est le rachat d'un réseau aussi important sans fixer au préalable le régime définitif auquel serait soumis le réseau. C'était se mettre à la discrétion des compagnies, si on voulait le concéder ultérieurement, ou bien c'était s'exposer à organiser l'exploitation par l'État. C'est ce qui eut lieu, et des décrets

du 25 mai 1878 organisèrent une administration provisoire par l'État des chemins de fer rachetés. Cette administration est analogue à celle des grandes compagnies. Un conseil, nommé par décret, est chargé de la gestion sous le contrôle de l'État, qui a le droit d'homologation pour les tarifs proposés. La comptabilité est distincte de la comptabilité générale de l'Etat, et les excédents de recettes sont versés au Trésor. Pour solder les indemnités dues aux compagnies rachetées, la loi du 11 juin 1878 créa la rente 3 0/0 amortissable, et ouvrit au ministre des crédits de 270 millions pour les indemnités dues et de 60 millions pour l'achèvement des lignes pendant l'exercice 1878. Mais au lieu de faire figurer le service de cet emprunt au budget des chemins de fer de l'État, on le porta au budget de la dette publique, ce qui devait permettre au budget des chemins de fer de l'État de présenter des excédents de recettes fictifs (1).

Le Gouvernement, malgré le rachat, poursuivait néanmoins des négociations avec les grandes compagnies. Il s'y était engagé formellement devant le Sénat à propos d'une loi qui lui ouvrait des crédits pour la superstructure de plusieurs lignes (2). En novembre 1878 le Gouvernement présenta à la Chambre deux projets de convention avec les compagnies du Nord et de l'Ouest. Ces projets constituaient un troisième réseau dans des conditions différentes. Il s'agissait de nouvelles lignes peu productives,

(1) Les charges des capitaux consacrés au rachat ne furent pas comprises dans le budget des chemins de fer de l'État; néanmoins la loi du 11 juin 1878 prévoyait une insuffisance éventuelle de recettes et ouvrait dans ce but un crédit d'un million au ministre des travaux publics.

(2) Rapport au Sénat sur le projet qui devint la loi du 14 juin 1878. *Journal officiel* 15 mai 1878.

et il fallait les faire exploiter par l'État ou bien accorder de fortes subventions aux grandes compagnies qui seules pouvaient s'en charger. Pour la compagnie du Nord, l'État devait lui livrer l'infrastructure des nouvelles lignes. De ces lignes, de quelques lignes d'intérêt local appartenant au Nord et à incorporer au réseau d'intérêt général, et des lignes exploitées par le Nord en vertu des traités de fusion approuvés en 1876, la convention formait un troisième réseau, soumis à une situation spéciale. Les insuffisances de ce troisième réseau devaient être couvertes par le revenu net des deux autres réseaux au-dessus d'un certain chiffre calculé de manière à donner aux actionnaires un revenu de 64 francs. Si cet excédent du revenu net ne couvrait pas les insuffisances du troisième réseau, la compagnie pouvait porter la différence à un compte spécial; mais dès que le compte atteignait les 2/3 de la valeur du matériel roulant appartenant au Nord, les insuffisances cessaient d'y être portées et s'imputaient sur le revenu réservé aux deux réseaux. Le dividende ne pouvait s'accroître et le partage ne pouvait commencer avant amortissement du compte spécial ainsi créé. Des remaniements de réseau peu importants portaient à 256 millions le capital garanti [1]. — La convention conclue avec l'Ouest mettait à la charge de l'État tous les frais d'établissement d'un troisième réseau composé d'environ 700 kilomètres de nouvelles lignes. La compagnie devait fournir le matériel roulant nécessaire et se charger de

(1) En 1876 une convention conclue avec le Nord lui concédait de nouvelles lignes avec augmentation du capital garanti; mais elle fut ajournée le 23 juin 1877. Modifiée, elle fut encore ajournée le 29 mars 1878 et l'État fut autorisé à entreprendre les travaux des lignes comprises dans cette convention (loi 7 avril 1879).

l'exploitation. Elle touchait les recettes pour le compte de l'État qui lui remboursait les dépenses d'exploitation et l'intérêt et l'amortissement des sommes consacrées au matériel roulant jusqu'à concurrence d'un maximum kilométrique variant suivant la recette brute. Les pertes, en cas d'insuffisance des remboursements de l'État, ou les bénéfices, dont l'État se réservait la moitié, étaient portés au compte du revenu réservé. Par une clause toute nouvelle inspirée sans doute par la résolution votée en 1877 par la Chambre, la compagnie s'engageait à prendre aux mêmes conditions les lignes nouvelles d'intérêt général qui seraient jugées utiles dans la région parcourue par son réseau. Ces deux conventions, malgré les avantages qu'elles présentaient, reçurent de la Chambre un accueil défavorable et ne furent même pas discutées. Cet échec détermina le Gouvernement à ne pas déposer une convention conclue avec l'Orléans en janvier 1879, qui devait assurer l'indépendance du réseau de l'État par la cession faite par cette compagnie « des lignes de son réseau situées à l'ouest de la ligne de Paris à Bordeaux en échange de 3,000 kilomètres nouveaux projetés dans la région du centre, qui devaient lui être remis prêts à être exploités [1]. »

En même temps que les conventions étaient écartées, la Chambre s'occupait d'un grand programme de travaux publics élaboré par M. de Freycinet, ministre des travaux publics, de concert avec MM. Léon Say, ministre des finances, Dufaure, président du conseil, et Gambetta, président de la commission du budget. Déjà en 1875,

(1) M. Picard, tom. V, pag. 96, signale l'existence de cette convention avec l'Orléans.

3,000 kilomètres avaient été déclarés d'utilité publique; de plus, il était utile d'incorporer des lignes d'intérêt local au réseau d'intérêt général. Le ministre proposait de faire immédiatement un classement de toutes les lignes à construire. Dans un rapport adressé en janvier 1878 au Président de la République, il estimait à 5,000 kilomètres les nouvelles lignes à construire et à 2,100 kilomètres les lignes d'intérêt local à incorporer au réseau d'intérêt général; avec les lignes déclarées d'utilité publique en 1875 et non concédées, le réseau complémentaire devait être d'environ 10,000 kilomètres. Mais ces chiffres furent bientôt dépassés; le premier projet, déposé le 4 juin 1878, proposait un classement de 2,500 kilomètres d'intérêt local concédés à incorporer au réseau d'intérêt général et de 6,200 kilomètres de nouvelles lignes. Le projet fut modifié (4 nov. 1878) à la suite de la session des conseils généraux et 1,000 kilomètres de chemins nouveaux furent ajoutés au classement. La commission de la Chambre ajouta aussi de nouvelles lignes, mais elle ajourna la partie du projet relative à l'incorporation des lignes d'intérêt local [1]. Le projet ainsi modifié fut voté et devint la loi du 17 juillet 1879. Cette loi classait 9,000 kilomètres environ de nouvelles lignes, ce qui portait avec les lignes de 1875 l'étendue du réseau complémentaire à près de 12,000 kilomètres, et il restait sur les lignes concédées 5,000 kilomètres en construction ou à construire. De plus, on pouvait prévoir l'augmentation prochaine du réseau complémentaire, car les lignes d'intérêt local dont l'incorporation avait été

(1) Voir au sujet de ces modications successives un discours prononcé à la Chambre par M. de Freycinet les 29 et 30 mars 1879.

ajournée allaient être rachetées peu à peu, et une centaine de nouvelles lignes non classées avaient été renvoyées au ministre pour être étudiées.

La loi de 1879 ne contenait aucune disposition relative au régime du troisième réseau. Le ministre avait déclaré à la Chambre qu'il croyait nécessaire de faire concourir les grandes compagnies à l'exécution de ce réseau. Il avait retiré les dernières conventions auxquelles le Parlement s'était montré hostile, mais il demandait à la Chambre de déclarer ce qu'elle voulait, de faire étudier le problème par une de ses commissions et d'assurer un régime définitif au troisième réseau. Une commission fut nommée pour étudier le régime général des chemins de fer; mais ses travaux ne pouvaient aboutir à aucune solution pratique et surtout à aucune solution immédiate. Le Gouvernement allait donc être forcé de prendre des mesures provisoires pour la construction et l'exploitation du troisième réseau. La loi de 1879 était incomplète, et la politique d'abstention suivie par le Gouvernement, qui demandait à la Chambre ce qu'il fallait faire, devait avoir des résultats funestes pour nos finances. Le programme des travaux publics de 1879 devait entraîner tant pour les chemins de fer que pour d'autres travaux une dépense de 6 milliards. Si le Gouvernement croyait nécessaire, comme le déclarait M. de Freycinet, de faire concourir les grandes compagnies à l'exécution du réseau complémentaire, il fallait s'assurer ce concours avant de faire le classement, tout au moins avant de commencer les travaux. Il fallait faire supporter par les grandes compagnies une partie des charges de ce réseau, et on aurait pu en 1879 conclure des conventions avec elles pour atteindre ce but, à con-

dition de ne pas vouloir leur imposer l'autorité de l'État sur les tarifs. Mais il était certain que l'État ne pouvait pas pendant 12 ou 15 ans dépenser 5 à 600 millions pour des travaux extraordinaires, surtout si ces dépenses coïncidaient avec une politique de dégrèvements et avec une augmentation progressive des dépenses publiques.

En attendant le résultat des travaux de la Commission parlementaire du régime des chemins de fer, le Gouvernement se fit autoriser, de 1879 à 1883, à entreprendre les travaux d'un certain nombre de lignes classées qui furent successivement déclarées d'utilité publique. Il commença le rachat de lignes d'intérêt local à incorporer au réseau d'intérêt général (1). Il racheta également quelques lignes d'intérêt général appartenant à de petites compagnies secondaires (2). Les lignes rachetées étaient déjà en partie exploitées. De plus, les travaux des lignes déclarées d'utilité publique en 1875 étaient avancés, et, dès 1879, l'État devait assurer l'exploitation de toutes les lignes lui appartenant. Elles étaient situées dans diverses régions et on ne pouvait confier l'administration du réseau d'État que les lignes situées dans la région parcourue par ce réseau; c'est ce qui fut fait pour diverses lignes qui furent remises à l'administration du réseau d'État pour être exploitées d'après les décrets du 25 mai 1878, mais qui furent l'objet d'un compte spécial distinct de celui du réseau d'État proprement dit. Pour les autres lignes, l'administration provisoire en fut généralement confiée à la grande compagnie de la région par diverses conventions

(1) De 1879 à 1883, 1,130 kilomètres furent ainsi rattachés au réseau d'intérêt général (M. Picard, t. IV, p. 762).

(2) Dix compagnies secondaires furent rachetées de 1879 à 1883. Leur réseau total s'élevait à 782 kilomètres (M. Picard, t. IV, p. 761).

conclues de 1879 à 1883 sur des bases à peu près identiques. La compagnie se chargeait, d'après ces conventions, d'exploiter avec son matériel; un compte d'exploitation spécial était ouvert et devait comprendre d'une part les recettes de quelque nature qu'elles fussent, et d'autre part les dépenses d'entretien et d'exploitation, les frais d'administration centrale, l'intérêt des avances faites par la compagnie pour solder les dépenses courantes en cas d'insuffisance des produits de l'exploitation, les versements aux Caisses de retraite, les impôts et les dépenses relatives aux accidents. Si les dépenses ne pouvaient être localisées, elles étaient ventilées entre les lignes de la compagnie et celles de l'État. L'État payait à la compagnie une redevance annuelle correspondant aux intérêts du capital dépensé pour l'acquisition du mobilier des gares, du matériel roulant, de l'outillage et des approvisionnements. La compagnie, redevable envers l'État des recettes, avait droit au remboursement des dépenses dans les limites d'un maximum fixé. Elle était intéressée dans l'exploitation par une prime d'économie si le maximum des dépenses n'était pas atteint et par une part d'un tiers dans les bénéfices. Les résultats de ces traités devaient être imputés au compte du revenu réservé. Ces traités étaient de très courte durée; à leur expiration, l'État pouvait reprendre à dire d'experts le mobilier, l'outillage et les approvisionnements, mais pas le matériel roulant, et la compagnie avait le droit d'exiger la reprise de ces objets. Ces traités furent successivement prorogés jusqu'à la fin de 1883. L'État évitait ainsi la création d'administrations spéciales très coûteuses. — Cependant, trois décrets organisèrent l'exploitation en régie d'environ 150 kilomètres situés dans l'Orne et les Pyrénées-Orientales.

Cette régie était confiée à l'ingénieur en chef du département sous l'autorité du ministre des travaux publics. Un caissier centralisait les recettes et acquittait les dépenses sur mandat de l'ingénieur en chef; il était soumis, ainsi que les chefs de gare, aux vérifications de l'inspection générale des finances. Ce système peu pratique ne fut pas étendu à d'autres départements.

Pendant qu'il prenait les mesures provisoires que nous venons de signaler, le Gouvernement continuait ses négociations avec les compagnies, particulièrement avec la compagnie d'Orléans. Les réseaux de l'Orléans et de l'État étaient amenés par l'enchevêtrement de leurs lignes à se faire concurrence et on avait plusieurs fois reproché à l'Orléans des détournements de trafic au préjudice des lignes de l'État. Pour y remédier, le ministre des travaux publics, M. Varroy, soumit à la Chambre le 12 février 1880 une convention avec la compagnie d'Orléans. Cette compagnie consentait au rachat amiable de toutes les lignes de son réseau situées à l'ouest de la ligne de Paris à Bordeaux moyennant une annuité calculée d'après l'article 37 du cahier des charges et la loi de 1874. Elle se chargeait de l'administration provisoire, pour le compte de l'État et dans des conditions analogues à celles des récents traités d'affermage, des lignes appartenant à l'État qui étaient situées à l'est de la ligne de Paris à Bordeaux. L'État garantissait en cas de rachat avant un délai de 15 ans un revenu égal à celui que le rachat immédiat eût procuré à la compagnie. Cette convention laissait entière la question du régime du réseau complémentaire, puisque le traité d'affermage, conclu sans limite de durée, pouvait être dénoncé chaque année par les deux parties. Elle donnait aux réseaux de l'Orléans

et de l'État l'homogénéité qui leur manquait, et empêchait par l'application de la plus courte distance l'établissement de tarifs de détournement. Le projet fut renvoyé à la Commission du régime général des chemins de fer, au nom de laquelle M. Baïhaut fit un rapport concluant au rejet. Le rapporteur s'appuyait sur le caractère provisoire de la convention et sur l'absence de toute amélioration dans le régime des tarifs. Il se plaignait de la situation faite au réseau d'État qui était composé de lignes improductives et de la réserve faite au profit de l'Orléans du trafic sur la ligne de Paris à Bordeaux. Il proposait la seule solution qui pût permettre au réseau d'État de vivre et qui avait été récemment recommandée dans un rapport de M. Wilson au nom de la même Commission, le rachat total du réseau d'Orléans et son exploitation par l'État.

Le rachat de l'Orléans devait, d'après le rapporteur, être très avantageux aussi bien pour l'État que pour les actionnaires et les obligations de la compagnie. L'État toucherait un produit net inférieur à l'annuité à servir à la compagnie, mais il n'aurait plus à payer la garantie d'intérêt. Les obligataires, devenant créanciers de l'État, verraient leur capital s'accroître, car le crédit de l'État étant supérieur à celui des compagnies, les titres devaient se capitaliser à un taux plus élevé. Enfin les actionnaires devaient aussi gagner, car leurs actions valaient 1,150 francs et l'annuité de 51 fr. 80 que l'État leur servirait estimée au taux du 3 0/0 amortissable, valait 1,430 francs. — Toutes ces assertions étaient très contestables. Le produit net, déjà inférieur à l'annuité à servir, devait, en cas de rachat, rapidement diminuer à cause des modifications et des abaissements de tarifs que l'on de-

mandait et que l'État ne pourrait refuser. Le bénéfice des obligataires était insignifiant et il était probable que l'opération du rachat diminuerait le crédit de l'État. Enfin l'annuité de 51 fr. 80 était une perte pour les actionnaires; elle était inférieure au dividende de 56 francs, touché par les actionnaires depuis 1865 et la situation de la compagnie permettait de préférer ce dividende à une annuité garantie par l'État de 51 fr. 80. De plus, il était impossible d'admettre l'assimilation faite entre cette annuité et la rente 3 0/0 amortissable, car le propriétaire de 51 fr. 80 de rente 3 0/0 amortissable n'est soumis à aucun impôt sur le revenu et à aucun droit de transmission, et doit toucher dans un délai de 75 ans un capital d'environ 1,725 francs, tandis que le titulaire de l'annuité est soumis à la taxe de 3 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières et aux droits de transmission établis sur ces valeurs, et il ne doit avoir pour la plus grande partie de son annuité aucun remboursement à recevoir à l'expiration de la concession. Il doit donc prélever chaque année une certaine somme pour reconstituer son capital, ce qui réduit la valeur de l'annuité, si on veut la comparer au 3 0/0 amortissable. Le rachat n'eût donc pas été aussi avantageux que le soutenait le rapporteur. Quant à la convention, elle ne pouvait évidemment être considérée que comme provisoire, mais, en attendant un régime définitif pour le réseau complémentaire, elle réglait les rapports du réseau de l'État avec la compagnie d'Orléans et écartait une source de conflits.

Divers rapports de la Commission du régime des chemins de fer accentuèrent l'hostilité dont la Chambre était animée à l'égard des grandes compagnies, et la convention fut retirée. Les travaux entrepris furent continués



par l'État. Mais les excédents budgétaires qui s'étaient produits depuis plusieurs années commençaient à diminuer, et l'exercice 1881 ne se soldait en excédent de recettes que par l'imputation à cet exercice de sommes prélevées sur les reliquats des exercices antérieurs. On avait emprunté en 3 0/0 amortissable 500 millions en 1878 et un milliard en 1881. Un nouvel emprunt était nécessaire, car l'emprunt de 1881 avait servi à payer les dépenses extraordinaires de 1879 et de 1880. Il fallait pourvoir à 1,200 millions de dépenses extraordinaires afférentes aux exercices 1881 et 1882 et provisoirement imputées au compte de la dette flottante. Cette dette allait dépasser 3 milliards, si on y ajoutait encore les travaux extraordinaires prévus pour 1883. Un emprunt s'imposait donc, lorsque, en janvier 1882, éclata une crise financière très intense. La réalisation d'un emprunt devenait presque impossible et le ministre des finances, M. Léon Say, formula le programme du Cabinet qui avait succédé au ministère Gambetta, en déclarant qu'il ne voulait ni conversion, ni émission, ni rachat. Il fallait pourtant pourvoir au paiement des travaux extraordinaires. Dans ce but, M. Léon Say proposait de consolider la dette flottante jusqu'à concurrence de 1,200 millions, pour payer les dépenses extraordinaires de 1881 et 1882 et de recourir aux grandes compagnies pour celles de 1883. Le budget extraordinaire de 1883, réduit par le transfert au budget ordinaire de dépenses considérées jusqu'alors comme extraordinaires, devait être alimenté par les crédits des exercices antérieurs disponibles et par un remboursement de 260 millions à demander aux compagnies de chemins de fer sur les sommes dues à titre de garantie d'intérêt. Le ministre s'adressa, pour ce remboursement,

aux compagnies de l'Est, de Paris-Lyon-Méditerranée (réseau du Rhône au Mont-Cenis), et principalement à la compagnie d'Orléans, et en mai 1882, il put présenter à la Chambre deux conventions conclues avec l'Orléans.

Ces deux conventions étaient absolument distinctes l'une de l'autre. Par la première, la compagnie s'engageait à rembourser à l'État en cinq ans sa dette de 207 millions. Le service des emprunts nécessaires à ce remboursement devait être porté au compte du revenu réservé que la convention augmentait de 8 millions. Cette première convention exclusivement financière fut l'objet d'un rapport favorable fait par M. Ribot au nom de la Commission du budget. La seconde convention avait pour but de faire contribuer la compagnie d'Orléans à la construction du réseau complémentaire. Elle devait être suivie de conventions analogues avec les autres compagnies. Par cette convention, la compagnie d'Orléans échangeait quelques lignes de son réseau avec les lignes du réseau d'État, sans soulte de part ni d'autre, malgré la valeur supérieure des lignes cédées par la compagnie, et elle prenait à bail jusqu'au 31 décembre 1899 l'entretien et l'exploitation de nouvelles lignes aux conditions des traités d'exploitation provisoire conclus pendant les dernières années [1]. La compagnie devait fournir le matériel roulant et contribuer aux dépenses par le paiement ou le remboursement de la superstructure des lignes affermées et par le versement d'une somme de 51 millions pour la construction de la ligne de Limoges à Montauban; mais l'État s'engageait de son côté à continuer le service des

(1) Quelques-unes des nouvelles lignes, les plus productives, devaient être exploitées aux risques et périls de la compagnie.

obligations émises pour subvenir à ces dépenses, si le traité d'affermage n'était pas renouvelé. La compagnie promettait en outre des réductions immédiates ou éventuelles et des améliorations dans les tarifs. En échange de ses sacrifices, elle était garantie contre l'exercice du droit de rachat jusqu'à l'expiration du traité d'affermage, et obtenait la substitution au maximum de travaux complémentaires fixé d'une limite de trois millions de travaux complémentaires par chaque million d'augmentation de recette brute. Les nouvelles dépenses de la compagnie ne devaient entrer dans le compte de partage que pour leurs charges réelles; la part de l'État dans les bénéfices devait s'élever aux 3/4 au-dessus d'un revenu net de 40,000 francs sur l'ancien réseau. Enfin, l'Orléans acceptait la clause insérée dans plusieurs conventions antérieures au sujet du doublement des voies; mais, par une modification avantageuse pour l'État, la compagnie devait supporter les charges des secondes voies établies sur la demande du ministre, dès que le produit brut s'élèverait à 30,000 francs. Le rapport de M. Baïhaut au nom de la Commission du régime général des chemins de fer conclut au rejet de la convention qu'il considérait comme très désavantageuse pour l'État.

Malgré les exagérations et les erreurs contenues dans ce rapport (1), on ne pouvait nier qu'il n'y eût bien des critiques à faire au système de MM. Léon Say et Varroy. Ces deux conventions, qu'ils présentaient comme absolument séparées, auraient dû être réunies. La convention financière n'était acceptable qu'à condition de résoudre

(1) Voir les observations présentées sur ce rapport par M. Picard (tom. V, pag. 623).

au préalable la question du troisième réseau, car elle allait rendre à la compagnie par le remboursement de sa dette l'élasticité de ses dividendes. Présentée comme un simple moyen de trésorerie, elle aliénait pourtant en fait la faculté de rachat ou rendait du moins cette faculté très onéreuse. Il pouvait être très utile d'écarter le rachat pendant quelques années; c'était le meilleur moyen pour rendre plus stable la situation des compagnies et pour leur permettre de consacrer des sommes importantes à l'amélioration du réseau; mais il ne fallait pas renoncer à ce droit ou le rendre plus difficile à exercer tant que l'on n'aurait pas obtenu des grandes compagnies un concours sérieux à l'établissement du troisième réseau. Le traité d'affermage ne pouvait être considéré comme réglant la question des chemins de fer. Les insuffisances prévues sur les nouvelles lignes devaient rester d'après ce traité à la charge de l'État, et il allait en être de même pour toutes les compagnies avec lesquelles le Gouvernement annonçait des conventions. Au lieu de confier ces lignes à l'administration du réseau d'État, on les remettait à la compagnie d'Orléans en obtenant d'e'le quelques sacrifices qu'elle ne consentait que pour recouvrer la libre disposition de ses dividendes et rétablir l'homogénéité de son réseau. Mais le budget de l'État allait rester soumis aux fluctuations des recettes des chemins de fer, puisque la compagnie devait verser les recettes à l'Etat et recevoir le remboursement de ses dépenses.

Le rejet de la convention conclue par M. Varroy paraissait certain; l'adoption de la convention financière etait au contraire probable, et la discussion en avait commencé à la Chambre à propos du budget de 1883, lorsque

la question égyptienne fit tomber le ministère, et à la rentrée des Chambres le nouveau ministère retira les conventions. Il suppléa au remboursement à demander aux compagnies pour équilibrer le budget extraordinaire de 1883 par l'excédent disponible de la consolidation de la dette flottante, qui était maintenue, par les recouvrements de garantie d'intérêt effectués ou à effectuer par les compagnies pour les exercices 1880 à 1883, par des annulations de crédit à prononcer sur l'exercice budgétaire 1882 et, pour le surplus, par une imputation provisoire sur la dette flottante (1). Ces expédients financiers étaient préférables au remboursement à demander aux compagnies, car ils laissaient à l'État toute sa liberté d'action en lui conservant intégralement son droit de rachat.

En 1883, la situation financière commençait à devenir sérieusement gênée. Des dégrèvements mal étudiés, des diminutions de recettes dans le rendement des impôts, l'abus des crédits supplémentaires, les nouvelles dépenses extraordinaires nécessitées par les entreprises coloniales, toutes ces causes avaient amené un déficit dans le budget. L'exercice 1882 s'était soldé en déficit. Il paraissait certain qu'il en serait de même pour l'exercice 1883 et il était difficile d'établir le budget de 1884 malgré l'imputation sur les fonds de la dette flottante de 70 millions sur les 170 millions d'obligations à court terme qui, venant à échéance en 1884, auraient dû être remboursées avec le produit des impôts. De plus, les évaluations proposées pour le programme de travaux publics avaient dû être

(1) Voir le rapport supplémentaire présenté par M. Ribot sur le budget de 1883 à propos des modifications apportées par M. Tirard, ministre des finances, au budget de M. Léon Say.

successivement élevées par suite de l'estimation originaire trop faible des dépenses, du classement de nouveaux travaux et de l'incorporation au réseau d'intérêt général de chemins de fer d'intérêt local. Ces évaluations qui étaient de six milliards à l'époque du classement, dépassaient à la fin de 1882, d'après les déclarations du Gouvernement [1], 9 milliards, dont 6 milliards 1/2 pour les chemins de fer. Sur cette somme, 8 milliards étaient à la charge du Trésor, et déduction faite des dépenses réalisées, il restait encore à dépenser 6 milliards 1/2 dont 4 milliards 1/2 pour les chemins de fer. Même en admettant un ralentissement des travaux, il était urgent de terminer les chemins de fer entrepris. Il fallait prévoir pour 1884 un budget extraordinaire de 5 à 600 millions dont la moitié consacrée au réarmement et aux travaux des ports et de la navigation, le reste étant réservé aux chemins de fer. Il n'y avait aucune ressource disponible au budget pour gager l'emprunt nécessaire à se procurer cette somme, même en supposant effectuée la conversion de la rente 5 0/0 qui devait procurer une économie de 35 millions. On ne pouvait continuer à imputer les insuffisances du budget extraordinaire à la dette flottante, car il fallait sortir du régime d'expédients qui avait servi à établir le budget de 1883, et il semblait indispensable de recourir à l'industrie privée pour continuer l'exécution du plan conçu en 1879.

Nous avons dû insister sur cette situation financière, car elle devait précipiter et faciliter la conclusion de conventions avec les grandes compagnies, et elle explique

(1) Voir les discours de M. Tirard, ministre des finances, et de M. Hérisson, ministre des travaux publics à la Chambre les 11 et 15 décembre 1882.

le vote de ces conventions par une Chambre hostile au régime actuel des chemins de fer.

A la fin de 1882, le ministre des travaux publics avait institué une Commission extraparlementaire chargée d'étudier le régime des chemins de fer. Cette Commission se prononça pour l'incorporation des nouvelles lignes dans le réseau des grandes compagnies et indiqua les bases financières à adopter pour de nouvelles conventions (1). Les dispositions de la Chambre paraissant plus favorables aux compagnies, des négociations furent entreprises au commencement de 1883. Elles aboutirent bientôt et M. Raynal, alors ministre des travaux publics, conclut avec les six grandes compagnies des conventions (2) qui furent votées par les Chambres après une longue discussion (3) et après le rejet de nombreux amendements (4). Elles furent promulguées par la loi du 20 novembre 1883 et approuvées en décembre 1883 par les actionnaires des compagnies. Elles apportent d'importantes modifications aux conventions antérieures et créent un régime nouveau aux grandes compagnies.

(1) Les procès-verbaux de cette Commission n'ont pas été publiés, car les conventions furent conclues avant la fin de ses travaux. M. Picard en a donné l'analyse dans son ouvrage sur les chemins de fer (tom. V, pag. 695).

(2) Ces conventions portent les dates suivantes :

Paris-Lyon-Méditerranée : 26 mai et convention annexe du 9 juillet. — Nord : 5 juin. — Midi : 9 juin. — Est : 11 juin. — Orléans : 28 juin. — Ouest : 17 juillet.

Il faut y joindre les lettres adressées au ministre par les compagnies et annexées aux conventions.

(3) Discussion du 16 juillet au 2 août à la Chambre des députés, et du 15 au 20 novembre au Sénat.

(4) Le principal amendement demandait le rachat du réseau de la compagnie d'Orléans. Il fut rejeté par 293 voix contre 170.

CHAPITRE II.

CONVENTIONS DE 1883.

Les conventions de 1883 ont profondément modifié le système de 1859 que les conventions de 1863, 1868 et 1875 avaient laissé subsister presque entièrement. Elles constituent le régime actuel des six grandes compagnies. Elles font disparaître plusieurs compagnies secondaires et reconstituent le réseau d'État. On peut dire qu'aujourd'hui presque toutes les voies ferrées d'intérêt général sont divisées en sept grands réseaux. Nous devons étudier plus spécialement les conventions de 1883. Cette étude se divise naturellement en plusieurs parties. Nous aurons à indiquer les modifications apportées dans la composition des réseaux par suite de concessions nouvelles, de cessions, d'incorporations, d'échanges; nous aurons également à signaler les conditions matérielles d'exécution et les réductions de tarifs, immédiates ou éventuelles, consenties par les compagnies. Mais nous devrons insister particulièrement sur les clauses financières des conventions et nous étudierons successivement les conditions financières d'exécution des nouvelles lignes, le remboursement anticipé des garanties antérieurement payées par l'État, la suppression de l'ancienne division en deux réseaux et son remplacement par un

compte unique d'exploitation, les nouvelles bases de la garantie d'intérêt et du partage des bénéfices, et les nouvelles clauses relatives au rachat. Nous terminerons en indiquant les principales conventions intervenues depuis 1883 entre les compagnies et l'État.

§ I. *Concessions, cessions, incorporations et échanges.*

Les concessions de nouvelles lignes réalisées au profit des compagnies par les conventions de 1883 sont les plus importantes qui leur aient été accordées depuis la création des six grandes compagnies.

Les concessions portent sur près de 6,900 kilomètres de nouvelles lignes (1); près de 5,900 kilomètres sont concédés à titre définitif et environ 1,000 kilomètres sont concédés à titre éventuel. La concession de ces 1,000 kilomètres est faite sous réserve de la déclaration d'utilité publique à intervenir, et elle deviendra définitive au fur et à mesure de cette déclaration.

Les compagnies s'engagent, en outre, à accepter la concession de 1,610 kilomètres de lignes à désigner par l'administration, la compagnie entendue. Le choix de l'administration est absolument libre, puisque la compagnie n'est entendue qu'à titre consultatif. La convention conclue avec la compagnie de Paris-Lyon-Mé-

(1) Il est impossible de donner un chiffre absolument exact. Les conventions ne donnent aucun chiffre. Les chiffres donnés par M. Picard (tom. VI, p. 90) ne concordent pas toujours avec les chiffres donnés par les compagnies dans les rapports des conseils d'administration aux assemblées extraordinaires de décembre 1883 ou aux assemblées ordinaires de 1884. Le chiffre donné par M. Picard pour les concessions définitives ou éventuelles est de 6,863 kilomètres.

diterranée stipulait que ces lignes seraient désignées d'un commun accord entre les parties contractantes; mais cette formule fut modifiée par un avenant du 9 juillet. La compagnie de l'Est s'engage à accepter purement et simplement les lignes non dénommées dans la convention qui seront désignées par l'administration jusqu'à concurrence d'un certain maximum. Seule la compagnie du Nord, ayant accepté la concession de toutes les lignes classées dans la région de son réseau, ne reçoit point de concession relative à des lignes non dénommées.

Les concessions de nouvelles lignes, en ajoutant aux concessions définitives ou éventuelles les concessions à déterminer ultérieurement, s'élèvent donc à 8,500 kilomètres environ. Mais le réseau des compagnies est augmenté encore par des cessions gratuites, par des échanges et par l'incorporation de lignes d'intérêt local ou appartenant à des compagnies secondaires.

L'État fait abandon gratuit aux compagnies de 1,990 kilomètres de lignes construites ou rachetées par lui, qui étaient presque toutes en exploitation. L'État doit livrer ces lignes en état de réception définitive, mais sans matériel; les compagnies fourniront le matériel nécessaire ou rachèteront à dire d'experts le matériel de l'État. Ces cessions gratuites sont surtout faites au profit de l'Est (696 kilomètres) et de l'Ouest (870 kilomètres). La compagnie de l'Ouest s'engage en outre à exploiter les lignes d'intérêt local qui seront incorporées au réseau d'intérêt général dans la région qu'elle dessert. Cette exploitation doit avoir lieu, dit l'article, dans les conditions de la présente convention. Cette clause, venant immédiatement après la cession gratuite des lignes de l'État et dans le même article, doit s'entendre en ce sens que la com-

pagnie recevra les lignes incorporées en état de réception définitive et les exploitera pour son propre compte.

La convention conclue avec la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée approuve la cession faite à cette compagnie du réseau des Dombes et des chemins de fer du Sud-Est. Ce réseau, dont la moitié était d'intérêt local, est incorporé à l'ancien réseau, qui est ainsi augmenté de 425 kilomètres. De plus la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée est substituée à la compagnie des Dombes dans le traité de rachat passé le 24 juin 1879 entre cette compagnie et celle des chemins de fer du Rhône; ce traité de rachat ne doit recevoir son exécution que dans un certain délai.

La convention conclue avec la compagnie du Nord approuve les traités conclus par cette compagnie depuis 1875 avec plusieurs compagnies secondaires. Elle la substitue aux compagnies de Lille à Béthune, de Picardie et Flandres, d'Abancourt au Tréport, de Frévent à Gamaches et de Lille à Valenciennes. Toutes ces lignes (462 kilomètres) sont incorporées à l'ancien réseau du Nord, ainsi que 321 kilomètres d'intérêt local, précédemment concédés à la compagnie du Nord, qui sont déclarés d'intérêt général. Enfin le traité d'exploitation passé avec la compagnie du Nord-Est est approuvé; la compagnie du Nord-Est reste concessionnaire de son réseau, mais l'exploitation en étant confiée à la compagnie du Nord, celle-ci est autorisée à rattacher à son ancien réseau les 305 kilomètres du Nord-Est.

La convention conclue avec l'Orléans réalise l'échange de lignes proposé par plusieurs conventions antérieures entre cette compagnie et le réseau de l'État. Ce réseau reconstitué comprend désormais toutes les lignes situées

dans le triangle formé par la Gironde et l'Océan, la Loire et la ligne de Tours à Bordeaux, et quelques lignes au nord de ce triangle, qui lui donnent accès sur Chartres. Pour reconstituer ce réseau, l'Orléans cède à l'État 398 kilomètres d'intérêt général et une ligne d'intérêt local, et obtient 984 kilomètres de lignes appartenant à l'État et situées au milieu de son réseau. Le prix d'échange consiste en une annuité fixée de la manière suivante : Pendant cinq années après la mise en exploitation de la ligne de Tours à Montluçon, on relèvera les produits nets réalisés sur les lignes échangées, et l'on prendra la moyenne de ces produits nets. Le produit net, ainsi calculé pour chaque ligne, ne pourra être inférieur à celui de 1882 ni à celui de la dernière des cinq années prises pour terme de comparaison. Suivant que le produit net des lignes cédées par la compagnie sera supérieur ou inférieur au produit net des lignes cédées par l'État, la compagnie recevra ou paiera jusqu'à l'expiration de sa concession une annuité égale à la différence des produits nets constatés. Provisoirement, et jusqu'à l'époque où cette annuité pourra être ainsi réglée, la compagnie versera chaque année le produit net réalisé sur les lignes que l'État lui cède, et recevra de l'État le produit net réalisé sur les lignes qu'elle lui cède. Le produit net provisoire ne pourra être inférieur pour aucune ligne à celui de 1882. Dans le calcul du produit net de la ligne de Tours à Montluçon, comme il existe deux lignes concurrentes, l'une à la compagnie d'Orléans, l'autre à l'État qui la cède en échange à la compagnie, on fera un compte commun pour le trafic entre Tours et Montluçon, et le trafic sera partagé entre les deux lignes; c'était la seule solution équitable, car la règle de la plus courte distance

insérée dans les projets de convention antérieurs peut s'appliquer à deux réseaux entiers, mais non à deux lignes concurrentes. Malgré l'étendue supérieure des lignes cédées par l'Etat, leur produit net sera inférieur à celui des lignes cédées par l'Orléans, et, après compensation, l'annuité sera à la charge de l'Etat. Les comptes de la compagnie d'Orléans évaluent à 2,366,000 francs, pour l'exercice 1884, la somme qui lui est due à ce titre par l'Etat.

Les rachats, incorporations et échanges que nous venons d'analyser augmentent de 1,800 kilomètres le réseau concédé des compagnies. En y joignant les cessions gratuites faites par l'État et les concessions nouvelles, on voit que le réseau concédé des grandes compagnies a été augmenté en 1883 de 12,300 kilomètres sur lesquels 1,000 kilomètres de concessions éventuelles et 1,610 kilomètres de lignes à désigner ultérieurement.

La concession de toutes les lignes nouvelles incorporées en 1883 au réseau des grandes compagnies doit expirer à la même date que celle des lignes antérieures, de 1950 à 1960 suivant les compagnies (1).

Les cessions faites à la compagnie du Nord par diverses compagnies ayant pour objet des concessions devant expirer avant ou après 1950, date de l'expiration de la concession principale, toutes ces concessions sont ramenées ou reportées à cette date, et l'État se charge après 1950 des obligations assumées par la compagnie du Nord envers les compagnies cessionnaires et envers le

(1) Date d'expiration des concessions : Nord : 31 décembre 1950; — Est : 27 novembre 1954; — Orléans et Ouest : 31 décembre 1956; — Paris-Lyon-Méditerranée : 31 décembre 1958; — Midi : 31 décembre 1960.

département de la Somme (pour l'abandon par ce département de son droit au partage sur les lignes de la compagnie de Picardie et Flandres). De même pour la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, la convention est complétée par un projet de convention non encore voté, du 6 mars 1885, qui stipule qu'après l'expiration de la concession, l'État restera chargé du service de 40,000 obligations émises par la compagnie des Dombes.

Les conventions de 1883 ont concédé la plupart des lignes classées. On avait ajourné, d'après les déclarations du ministre des travaux publics, 2,200 kilomètres pour étudier s'il n'y aurait pas lieu de recourir à la voie étroite.

A la fin de 1883, le réseau d'intérêt général des grandes compagnies était d'environ 35,100 kilomètres, non compris le réseau spécial du Rhône au Mont-Cenis (144 kil.) concédé à la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, le réseau du Nord-Est (305 kil.) exploité par la compagnie du Nord, et les chemins de fer de ceinture de Paris (110 kil.) exploités par le syndicat des grandes compagnies [1]. — Sur ce réseau, il restait environ 10,000 kilomètres de lignes non livrées à la circulation, dont 2,600 kilomètres concédés éventuellement ou non déterminés.

A la même époque, le réseau d'intérêt général classé s'élevait à 42,000 kilomètres, sur lesquels 28,000 kilomètres étaient exploités [2].

(1) Deux grandes compagnies possèdent des lignes hors de France. La compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée a un réseau Algérien de 513 kilomètres et un réseau Suisse de 15 kilomètres que des conventions non encore approuvées vont augmenter. La compagnie du Nord est concessionnaire en Belgique des lignes Nord-Belges (169 kil.).

(2) Au 31 décembre 1884, 29,363 kilomètres d'intérêt général étaient exploités, et à la fin de 1885 environ 30,500 kilomètres d'intérêt général étaient livrés à l'exploitation.

§ II. *Conditions et délais d'exécution des nouvelles lignes.*

Les conventions de 1883 fixent des règles d'exécution pour les lignes concédées. Les travaux seront faits par les compagnies dans l'ordre indiqué par l'administration, après approbation des projets d'exécution et établissement d'un maximum de dépenses à fixer d'un commun accord entre l'État et les compagnies; mais l'Etat se réserve de faire exécuter les travaux par ses ingénieurs dans le cas où il ne pourrait accepter les évaluations de la compagnie.

Les lignes commencées par l'État seront remises aux compagnies pour être achevées, excepté quelques lignes dont l'État terminera lui-même soit l'infrastructure, soit la superstructure.

Les lignes cédées gratuitement par l'État seront remises aux compagnies en état de réception définitive, sans matériel ni approvisionnement. Lors de cette remise, il sera procédé à une reconnaissance contradictoire des travaux nécessaires pour les mettre en état et pour doubler les voies sur les points où le doublement sera prescrit. En cas de désaccord sur la désignation ou sur l'évaluation de ces travaux, il y aura lieu à arbitrage, et les frais de ces travaux seront supportés par l'État, sauf pour la compagnie du Nord qui portera ces frais au compte de premier établissement. — Par exception, la compagnie d'Orléans exécutera elle-même les travaux de parachèvement et de réception dans les gares d'attache des lignes qui lui sont cédées soit gratuitement, soit en échange

de celles qu'elle abandonne à l'État, mais ces travaux seront exécutés au compte de l'État.

La compagnie du Midi est soumise à un régime spécial analogue à celui des conventions antérieures. C'est l'État qui se charge de l'infrastructure des nouvelles lignes, et l'article 7 comprend sous ce nom les acquisitions de terrains, les terrassements et les ouvrages d'art des chemins et de leurs stations, ainsi que les maisons de garde et les barrières des passages à niveau. La compagnie exécutera les travaux de superstructure après avoir pris livraison de l'infrastructure à mesure de son achèvement entre deux stations principales et par sections contiguës, sur la notification qui lui sera faite par l'État. L'État s'expose en faisant des travaux pour le compte de la compagnie à des recours en responsabilité pour travaux insuffisants; mais il limite sa responsabilité à un délai très court. Il est affranchi de toute garantie pour les terrassements après la reconnaissance définitive des travaux, qui aura lieu un an après le procès-verbal de livraison; pour les ouvrages d'art et maisons de garde, cette garantie ne cesse qu'un an après le procès-verbal de réception définitive. En aucun cas, elle ne peut s'étendre au delà de la garantie matérielle des travaux. La convention de 1883 renvoie sur ce point aux conventions antérieures.

Après avoir réglé les conditions d'exécution, les conventions fixent les délais. Les compagnies doivent remettre à l'État les projets relatifs aux plans parcellaires dans des délais fixés à partir du 1er janvier 1884 pour les lignes concédées définitivement et à partir de la concession définitive pour les lignes concédées éventuellement. Ces délais varient de deux à quatre ans. Pour les lignes du Midi, les projets seront faits par l'État, mais

la compagnie peut en demander communication avant qu'ils soient définitivement arrêtés par le ministre pour présenter des observations.

Les nouvelles lignes doivent être exécutées dans les délais suivants : 1° dix-huit mois pour les lignes dont l'État livrera l'infrastructure; 2° cinq ans pour toutes les compagnies et quatre ans pour le Nord à partir de l'approbation des plans parcellaires pour les lignes dont les compagnies exécuteront l'infrastructure; 3° pour les lignes dont les compagnies n'auront qu'à achever l'infrastructure, le délai de cinq ans est réduit, à partir de la remise des travaux déjà faits, dans le rapport de la somme restant à dépenser au montant total des dépenses faites ou à faire. Néanmoins, les compagnies ne pourront être tenues de livrer annuellement à l'exploitation plus d'un maximum fixé à 200 kilomètres pour le Paris-Lyon-Méditerranée [1], à 100 kilomètres pour le Nord, à 120 kilomètres pour le Midi, à 250 kilomètres pour l'Orléans. Aucun maximum n'est fixé pour l'Est et l'Ouest.

Pour assurer l'exécution dans les délais fixés, les conventions décident qu'en cas de retard les compagnies devront payer à l'État une indemnité de 5,000 francs par kilomètre et par année de retard. Cette indemnité s'ajoute à la contribution que les compagnies apportent à l'Etat pour l'exécution du troisième réseau; mais les compagnies n'encourent cette pénalité que si le retard s'est produit par leur fait, et les conventions décident spécialement qu'on ne pourra imputer aux compagnies les retards, qui seraient la conséquence des difficultés que la

(1) Le maximum fixé pour cette compagnie ne s'applique qu'aux lignes dont elle doit terminer ou exécuter l'infrastructure.

compagnie éprouverait à réaliser les fonds nécessaires à raison de la situation du marché financier constatée par le Gouvernement. Les conventions du Nord et du Midi ne prévoient aucune pénalité en cas de retard; une pareille clause était inutile, puisque l'infrastructure des lignes du Midi est construite par l'Etat, et que pour les lignes du Nord toutes les dépenses sont supportées par la compagnie.

Les délais fixés permettront de terminer, dans un délai de huit à dix ans, les lignes concédées définitivement, et, dans un délai de douze à quinze ans, les autres lignes, suivant l'époque où leur concession sera rendue définitive.

§ III. *Conditions financières d'exécution des lignes concédées. — Remboursement des avances de garantie antérieures.*

La question la plus difficile à résoudre dans les conventions était celle de la contribution à demander aux compagnies pour l'établissement du réseau complémentaire. Il était certain que les recettes des nouvelles lignes ne couvriraient pas l'intérêt des capitaux et qu'elles seraient même insuffisantes pour couvrir les frais d'exploitation. On ne pouvait donc espérer un concours pécuniaire très important des compagnies, surtout si l'on voulait en même temps obtenir des améliorations dans les tarifs.

L'Etat prend à sa charge les frais d'établissement des nouvelles lignes; mais les compagnies s'engagent à contribuer à la superstructure pour 25,000 francs par kilomètre et à fournir à leurs frais le matériel roulant ainsi que le matériel, le mobilier et l'outillage des gares.

Les conventions du Midi et de l'Orléans ajoutent à la contribution de la compagnie la fourniture des approvisionnements, et il en est de même pour les autres compagnies, quoique les conventions ne le disent pas expressément.

Les compagnies doivent faire à l'Etat l'avance des sommes nécessaires au paiement des travaux qu'elles exécuteront pour son compte sur les lignes concédées, ainsi qu'au paiement des travaux reconnus nécessaires sur les lignes cédées gratuitement pour la remise en état et, s'il y a lieu, le doublement des voies de ces lignes. L'Etat peut renoncer au bénéfice de ces avances; il doit alors en prévenir les compagnies six mois d'avance.

Les dépenses à rembourser par l'Etat comprendront, outre les dépenses de construction, déduction faite de la part de la compagnie, les frais généraux, les frais de personnel et l'intérêt des capitaux pendant la période de construction. Après l'approbation des projets d'exécution, l'Etat et la compagnie fixeront d'un commun accord un maximum de dépenses, et les remboursements de l'Etat ne pourront être supérieurs à ce maximum, sauf des exceptions motivées par des circonstances de force majeure ou par le caractère aléatoire de certaines estimations, telles que les acquisitions de terrains, le percement de souterrains, des épuisements exceptionnels, la consolidation et l'assainissement de tranchées et de remblais. Ces restrictions rendent presque inutile la fixation du maximum. En cas de désaccord soit sur la fixation du maximum, soit sur les conséquences des exceptions ci-dessus désignées, il sera procédé par voie d'arbitrage, chaque partie désignant un arbitre, et les deux arbitres choisissant, s'il est nécessaire, un tiers

arbitre pour les départager. Dans le cas où ils ne pourraient se mettre d'accord sur le choix du troisième arbitre, celui-ci sera désigné par le président du tribunal civil de la Seine, sur requête présentée par la partie la plus diligente. Ce mode d'arbitrage doit être également employé en cas de désaccord sur la désignation ou l'évaluation des travaux à faire lors de la remise des lignes cédées gratuitement par l'Etat.

Nous devons signaler quelques clauses spéciales à certaines compagnies pour la contribution à fournir à l'Etat :

1° Pour la ligne de Limoges à Montauban la compagnie d'Orléans s'engage à contribuer à son achèvement pour une somme de 40 millions. La contribution de 25,000 fr. par kilomètre ne lui eût demandé que 6 millions 1/2;

2° La convention avec la compagnie du Nord, tout en admettant le principe de la construction aux frais de l'Etat, oblige cette compagnie à mettre à la disposition de l'Etat, à titre de fonds de concours, une somme de 90 millions, outre la fourniture à ses frais du matériel. Cette somme doit suffire à la construction des lignes concédées au Nord, et la compagnie s'engage à accepter la concession qui lui serait faite de lignes à désigner par l'administration jusqu'à concurrence de l'emploi de ces 90 millions, ou bien, si l'Etat le préfère, la compagnie lui versera, après l'achèvement des lignes concédées, le solde non employé de la somme de 90 millions;

3° Pour la compagnie du Midi, l'Etat se chargeant d'exécuter l'infrastructure, il n'y a pas de maximum à fixer. Quant aux travaux de superstructure que l'Etat doit payer, sauf la contribution kilométrique de 25,000 fr., et qui seront exécutés par la compagnie, les rembour-

sements à faire à la compagnie de ce chef ne pourront, déduction faite de la contribution de la compagnie, excéder 90,000 francs par kilomètre. Si la dépense de la compagnie est supérieure, elle restera à sa charge. Bien que les travaux d'infrastructure doivent être exécutés par l'Etat et à ses frais, la compagnie doit faire à l'Etat les avances de fonds nécessaires. Dans ce but elle a dû verser en 1884 une somme de 34,400,000 fr. en quatre termes, et elle versera les années suivantes une somme égale à celle dont le ministre lui aura notifié la demande au plus tard le 31 décembre de l'année précédente. Cette somme sera payable en deux termes semestriels et ne pourra dépasser le maximum prévu par la convention (article 11).

Les conventions conclues avec le Nord et le Midi ne prévoient pas, comme les autres conventions, le cas où l'État renoncerait à ce système d'avances. C'est naturel pour le Nord qui, en fait, prend à sa charge toutes les dépenses; mais cet oubli ne peut s'expliquer pour le Midi, dont les lignes sont construites par l'État et aux frais de l'État avec des capitaux avancés par la compagnie. Du reste, si l'État trouvait un avantage à emprunter lui-même, la compagnie ne s'y opposerait pas, car elle n'y aurait intérêt que dans le cas où les annuités de remboursement lui feraient réaliser un bénéfice.

Les remboursements auxquels les compagnies auront droit se feront par le paiement annuel de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts effectués par elles pour payer les travaux exécutés au compte de l'État. Le chiffre de l'annuité sera arrêté pour chaque exercice d'après le prix moyen des négociations de l'ensemble des obligations émises par la compagnie pendant cet exercice. Ce prix

moyen sera établi, défalcation faite des intérêts courus au jour de la vente des titres, en tenant compte de tous les droits à la charge de la compagnie (1) dont ces titres sont ou seront frappés et de tous autres frais accessoires dont la compagnie justifiera, et en y ajoutant les frais de service des obligations émises pour créer les ressources nécessaires à la construction ou à l'achèvement des lignes concédées. Ces frais de service sont fixés à forfait, sauf pour le Midi, à 10 centimes par obligation en circulation et par année. Ils seront par exception portés au compte de l'État avec la compagnie du Nord, pendant la période d'emploi du fonds de concours de 90 millions, pour les obligations afférentes à chaque ligne et jusqu'à la mise en exploitation de chaque ligne.

Les sommes dépensées dans un exercice auront droit à un intérêt au taux effectif de l'emprunt; cet intérêt est calculé à forfait pour six mois, quelle que soit l'époque de l'année à laquelle auront été effectués les travaux.

L'annuité sera réglée chaque année au 31 décembre, et l'État, s'il n'a pas payé cette annuité dans le courant de janvier (2), en devra les intérêts depuis le 1er janvier jusqu'au jour du paiement.

Le remboursement des sommes versées par la compagnie du Midi à l'État pour l'infrastructure a lieu dans des conditions spéciales. Il se fait au moyen d'annuités calculées comme les précédentes annuités; mais le paiement en a lieu par termes semestriels, le premier devant être

(1) La taxe de 3 0/0 sur le revenu et les droits de transmission entre-vifs, bien que payés par la compagnie, sont à la charge des obligataires et actionnaires, et il ne doit pas en être tenu compte.

(2) Par exception, l'Orléans adroit aux intérêts de l'annuité, quelle que soit l'époque du paiement, à partir du 1er janvier.

exigible six mois après le paiement à l'État de la somme à rembourser et le dernier terme étant à l'échéance du 1er janvier 1957, c'est-à-dire quatre ans avant l'expiration de la concession du Midi. L'intérêt de chaque terme est dû de plein droit du jour de l'échéance au jour du paiement.

Les conventions de 1883 imposent encore quelques charges soit à l'État, soit aux compagnies et règlent les conditions dans lesquelles se feront les doublements de voies. L'Orléans prend à sa charge les travaux de réfection de la ligne de Paris à Sceaux et à Limours. L'État s'engage vis-à-vis de la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, dans le cas où il substituerait un nouveau tracé par l'intérieur des terres au tracé par le littoral fixé en 1863 pour la ligne de la Joliette à l'Estaque [1], à abandonner gratuitement à la compagnie les terrains lui appartenant, ou appartenant à la ville de Marseille, et nécessaires à l'exécution des travaux et à la création d'une nouvelle gare à Marseille, et de plus à supporter la moitié de la dépense des terrains acquis ou à acquérir dans ce but. L'État se charge également des indemnités qui peuvent être dues, pour les lignes d'intérêt local incorporées au Nord, aux départements qui n'ont pas encore consenti à la déclaration d'intérêt général. Pour les travaux de seconde voie, voici quelles sont les conditions de leur exécution. Les conventions de l'Est et de l'Ouest mettent à la charge de l'État les travaux de seconde voie reconnus immédiatement nécessaires (art. 8), les compagnies devant avancer les capitaux et en être remboursées par annuités.

(1) L'option pour le tracé par l'intérieur des terres devait avoir lieu dans le délai de six mois. Elle a eu lieu par une lettre du 15 avril 1884.

Pour les doublements de voies que l'État pourra réclamer ultérieurement[1], l'État paiera l'intérêt et l'amortissement du capital dépensé; mais, dès que le produit brut des lignes dont les voies auront été doublées excédera 35,000 francs par kilomètre, l'intérêt et l'amortissement resteront à la charge de la compagnie. De même pour les compagnies du Nord (convention du 30 décembre 1875, art. 7) et de Paris-Lyon-Méditerranée (convention des 8 janvier et 4 avril 1878, art. 3); les charges des doublements de voie prescrits par le ministre sont supportées par l'État jusqu'à ce que la recette atteigne 35,000 francs. Postérieurement aux conventions de 1883, une convention des 11 juin et 10 décembre 1883 avec l'Orléans, approuvée par une loi du 14 avril 1885, étend le même système à la compagnie d'Orléans; mais pour cette compagnie et pour la compagnie de l'Ouest (convention approuvée par la même loi du 14 avril 1885) le capital dépensé à ajouter au compte de premier établissement, lorsque le revenu brut atteindra 35,000 francs, ne pourra dépasser 100,000 francs par kilomètre. La compagnie du Midi est soumise à un régime spécial pour les doublements de voies par la convention de 1883 (art. 7). L'infrastructure restera définitivement à la charge de l'État, mais la compagnie paiera la superstructure.

Les charges imposées à l'État par les conventions de 1883 pour la construction du troisième réseau sont très lourdes puisque les compagnies, sauf celle du Nord, ne doivent y contribuer que pour une somme de 50,000

(1) Les secondes voies, dont l'État réclame l'établissement sur les lignes d'un faible trafic, sont nécessitées par un intérêt stratégique. Les trois cinquièmes environ des lignes d'intérêt général sont établies à simple voie.

francs par kilomètre, y compris le matériel roulant, et que la dépense kilométrique est estimée à 275,000 et même à 300,000 francs. Il fallait donc prévoir l'inscription au budget d'une annuité qui aurait augmenté chaque année d'environ 10 millions. Il faut reconnaître que dans ces conditions le Gouvernement n'aurait guère atteint le but principal qu'il poursuivait par la conclusion des conventions, l'allègement du budget des chemins de fer. Aussi pour diminuer l'annuité à servir aux compagnies et pour équilibrer plus facilement les prochains budgets, le Gouvernement fit insérer dans les conventions des clauses analogues à celles de la convention financière proposée en 1882 par M. Léon Say, et tendant au remboursement des sommes avancées par l'État à titre de garantie.

Les conventions de 1883 ne demandent aucun remboursement de garantie au Nord ni au Paris-Lyon-Méditerranée, puisque ces compagnies n'y ont jamais eu recours, sauf la seconde pour son réseau spécial du Rhône au Mont-Cenis. Mais les quatre autres compagnies devaient à l'État des sommes importantes; les conventions leur en demandent le remboursement total. La compagnie du Midi allait être bientôt libérée; la solde de sa dette a dû s'imputer sur les versements qu'elle devait faire au Trésor de 1884 (1). La dette de l'Orléans, arrêtée et liquidée au 1er janvier 1883 à 205 millions, intérêts compris, cessera de porter intérêt à partir de 1884 et sera remboursée par voie de compensation avec les sommes qui seront successivement dues par l'État à la compagnie pour travaux faits au compte de l'État. Jusqu'au

(1) La convention ne fixe pas le chiffre de la dette de la compagnie du Midi.

remboursement total il n'y aura donc aucune annuité à inscrire au budget au profit de la compagnie d'Orléans. — Le remboursement a lieu dans d'autres conditions pour l'Est et l'Ouest. La dette de l'Est est liquidée, intérêts compris, au 1er janvier 1883, à 150 millions et la compagnie s'engage, tant en remboursement de cette dette que pour couvrir la part qu'elle doit prendre aux dépenses de superstructure, à exécuter à forfait certains travaux à la charge de l'Etat : 1° les travaux d'établissement ou d'agrandissement des gares de jonction des lignes concédées ou abandonnées avec les gares des anciennes lignes; 2° les travaux de superstructure pour l'établissement à simple voie des lignes concédées définitivement ou éventuellement et à double voie d'une partie de ces lignes. La dette de l'Ouest est liquidée, intérêts compris, au 1er janvier 1883, à 240 millions Le remboursement n'aurait dû être terminé que dans un délai très éloigné. La convention escompte la dette et la ramène à une somme de 160 millions, que la compagnie s'engage à rembourser non à forfait, comme l'Est, mais jusqu'à due concurrence, en payant les dépenses à la charge de l'Etat pour divers travaux énumérés dans l'article 8 et en dernier lieu pour une part dans les dépenses de superstructure et au besoin d'infrastructure. Bien que les conventions de l'Est et de l'Ouest ne le stipulent pas expressément, comme celle de l'Orléans, les intérêts de la dette de garantie cessent de courir. La question ne présente aucun intérêt pour l'Est, qui rembourse sa dette à forfait en travaux. Pour l'Ouest, la convention dit que la compagnie sera libérée par l'exécution de 160 millions de travaux et il n'est nullement question des intérêts dus postérieurement à 1882

Pour arrêter définitivement le compte de garantie, les conventions autorisent les compagnies à emprunter les sommes nécessaires pour couvrir les insuffisances des exercices antérieurs non encore réglés. L'Est et l'Ouest pouvant seuls avoir recours à la garantie pour 1883, les conventions leur permettaient d'emprunter également les sommes nécessaires pour couvrir les insuffisances de 1883; mais, sur l'observation du ministre des finances [1], que dans le calcul d'escompte de la dette de l'Ouest on avait déduit des avances faites par le Trésor la garantie prévue pour 1883, cette clause fut supprimée pour l'Ouest et ne subsista que pour l'Est.

§ IV. *Suppression de la division en ancien et en nouveau réseau. — Création d'un compte unique d'exploitation et d'un compte provisoire d'exploitation.*

Les conventions de 1883 modifient la comptabilité des compagnies. Elle était devenue très compliquée. Outre la division en deux réseaux, les compagnies devaient tenir un compte spécial pour certaines lignes, exploitées par elles pour l'Etat ou pour des compagnies secondaires et dont les résultats ne devaient pas figurer dans les comptes de garantie. Les conventions simplifient cette comptabilité.

A partir du 1er janvier 1884, les compagnies doivent tenir un compte unique des recettes et des dépenses d'ex-

(1) Voir une lettre du 16 juillet 1883 adressée par le ministre des finances au ministre des travaux publics et annexée au rapport de la compagnie de l'Ouest à l'assemblée extraordinaire du 12 décembre 1883.

ploitation pour toutes les lignes faisant partie de l'ancien ou du nouveau réseau ainsi que pour les lignes concédées, cédées ou incorporées en 1883 à leur réseau. Dans le compte de recettes, les compagnies comprendront toutes les recettes des lignes ou sections de lignes en exploitation et leur appartenant, ainsi que les recettes des lignes exploitées pour le compte de tiers avec l'autorisation du Gouvernement, et la part de recettes revenant aux compagnies intéressées dans les syndicats de Petite et Grande Ceinture. Dans le compte de dépenses, les compagnies comprendront toutes les dépenses ayant le caractère de dépenses d'exploitation. Les conventions citent quelques dépenses dont l'imputation au compte d'établissement n'avait pas lieu ou aurait pu être contestée; ce sont les allocations pour les caisses de retraites, de prévoyance, de secours et autres institutions de bienfaisance, les impôts, les frais de contrôle, les indemnités pour accidents, pertes, avaries et incendies, les dépenses à la charge des compagnies intéressées dans les syndicats de Petite et Grande Ceinture, les charges des engagements contractés par les compagnies avec l'assentiment du ministre des travaux publics vis-à-vis de chemins de fer reliés avec leurs lignes ou en correspondance avec elles, enfin les résultats de tout traité de correspondance par terre, par eau ou par voie de fer, autorisé par le ministre. Les lignes Nord-Belges appartenant au Nord et les lignes Suisses appartenant au Paris-Lyon-Méditerranée ne sont pas comprises dans le compte unique. Les réseaux Algérien et du Rhône au Mont-Cenis forment aussi un compte spécial pour le Paris-Lyon-Méditerranée qui les administre.

Les nouveaux traités engageant le concours financier

des compagnies dans la construction et l'exploitation des voies ferrées ne pourront être exécutés, d'après les lois du 20 novembre 1883 qui ont sanctionné les conventions, qu'après avoir été approuvés par une loi.

Le compte unique d'exploitation doit être calculé d'une manière spéciale, d'après l'article 9 des conventions de l'Est et de l'Ouest. Outre les éléments que nous avons énumérés pour les comptes des autres compagnies, on fait figurer dans les comptes d'exploitation de ces deux compagnies, d'une part, aux recettes : les annuités reçues en représentation des subventions et des participations de l'Etat pour la construction des lignes concédées, figurant au compte d'exploitation complète, et pour les secondes voies établies sur l'ordre du ministre; les annuités reçues par l'Est pour le prix de rachat des lignes cédées à l'Allemagne et pour couvrir l'intérêt et l'amortissement de l'emprunt émis en remplacement des insuffisances non payées par l'Etat des exercices 1871 et 1872; et d'autre part, aux dépenses : l'intérêt, l'amortissement et les frais accessoires au taux effectif des emprunts des sommes employées au rachat, à la construction et à la mise en exploitation des lignes en exploitation complète [1] et à leurs approvisionnements [2], à la réparation des dommages causés par la guerre de 1870-1871, aux travaux complémentaires à exécuter à toute époque sur l'ensemble

(1) Dans ce compte ne figurent pas les dépenses de construction et les annuités reçues pour les lignes concédées en 1875 et 1883, car ces lignes ne figurent pas au compte d'exploitation complète. Mais ces dépenses et ces annuités y figureront dès que ces lignes passeront du compte d'exploitation partielle au compte d'exploitation complète.

(2) Les approvisionnements sont limités pour chaque compagnie à un maximum de 35 millions.

du réseau et conformément à des projets approuvés, au remboursement de leur dette de garantie d'intérêt, au paiement des insuffisances des exercices non réglés au 1er janvier 1883, et en outre, pour l'Est, au paiement des insuffisances des exercices 1871 et 1872 et au besoin de celles de l'exercice 1883. Le solde du compte d'exploitation ainsi établi constitue le revenu net.

Après avoir établi le principe d'un compte unique d'exploitation, les conventions créent un compte provisoire d'exploitation. Jusqu'au 1er janvier qui suivra l'ensemble des lignes concédées, les compagnies porteront à un compte spécial l'intérêt et l'amortissement des obligations émises pour l'exécution des lignes concédées en 1883, ainsi que pour celle des lignes comprises dans les conventions de 1875. La compagnie du Nord ne pourra porter au compte provisoire que l'intérêt et l'amortissement des lignes concédées en 1883. Elle pourra bien, d'après l'article 10 de la convention du 10 décembre 1875, faire un compte provisoire pour les lignes concédées par cette convention, mais seulement jusqu'à l'époque d'achèvement fixée pour ces lignes par l'article 1er, c'est-à-dire jusqu'en 1886. La compagnie du Midi portera au compte provisoire, dit l'article 12, jusqu'au 1er janvier qui suivra l'achèvement de l'ensemble des lignes concédées par le paragraphe 1er de l'article 1er, les charges d'intérêt et d'amortissement des obligations émises pour l'exécution de ces lignes et de celles de 1875. Le paragraphe, auquel renvoie cet article 12, ne comprenant que les lignes concédées à titre définitif, c'est seulement jusqu'à l'achèvement des lignes concédées définitivement par la convention de 1883 que la compagnie pourra porter à un compte spécial les charges de ces lignes et de celles

de 1875. La situation du Midi est donc moins favorable que celle des autres compagnies à ce point de vue, car les charges des lignes concédées éventuellement ne pourront être portées au compte d'exploitation provisoire, et ce compte, même pour les lignes concédées définitivement, ne durera pas autant que celui des autres compagnies : pour le Midi, en effet, il doit disparaître après l'achèvement des lignes concédées définitivement, tandis que pour les autres compagnies il durera jusqu'à l'achèvement des lignes concédées soit à titre définitif, soit à titre éventuel, et le délai d'exécution est plus long pour les concessions éventuelles que pour les concessions définitives (1).

Les charges des lignes qui peuvent être portées au compte d'exploitation provisoire, déduction faite des annuités payées par l'État, doivent être couvertes par les produits des sections de ces lignes qui seront successivement mises en exploitation. En cas d'insuffisance, la Compagnie pourra porter au compte de premier établissement les charges qui ne seraient pas couvertes par les produits de l'exploitation. L'imputation des insuffisances au compte de premier établissement est facultative pour les compagnies de Paris-Lyon-Méditerranée,

(1) Cette situation exceptionnelle, faite au Midi, est le résultat d'un oubli. Un avenant avait modifié la convention de 1883 et étendu le compte provisoire aux lignes concédées à titre éventuel. Lors de la discussion des conventions à la Chambre des députés, le président oublia de mettre aux voix l'avenant et on ne s'aperçut de cette erreur qu'après la transmission des projets au Sénat. Pour éviter un retard au vote des conventions, le ministre obtint de la compagnie du Midi l'abandon de cet avenant; mais il est probable que, si la compagnie le demande, on insérera dans la première convention qu'elle aura à conclure avec l'État une modification de l'article 12 de la convention de 1883.

du Nord et d'Orléans. Elle est obligatoire pour la compagnie du Midi d'après l'article 12 de la convention : « En cas d'insuffisance, la compagnie *portera* le complément des charges au compte de premier établissement. » Elle est également obligatoire pour l'Est et l'Ouest. Pour ces deux dernières compagnies, le compte provisoire d'exploitation est établi d'une manière spéciale. Il comprend, d'une part, les intérêts et l'amortissement des obligations émises pour l'exécution des sections de lignes exploitées et les dépenses d'exploitation, et, d'autre part, les recettes d'exploitation, les annuités versées par l'État pour ces lignes, et en outre les excédents du revenu net des lignes en exploitation complète, excédents qui devront être déversés au compte des lignes en exploitation partielle dès que la garantie de l'État sera couverte et que les avances faites à ce titre auront été remboursées en capital et intérêts. Si les recettes du compte d'exploitation partielle ainsi établi sont insuffisantes pour couvrir les dépenses, l'excédent des dépenses sera porté au compte de premier établissement. En comprenant dans le compte d'exploitation partielle l'excédent du revenu net des lignes en exploitation complète au delà du revenu garanti, les conventions de l'Est et de l'Ouest ont empêché tout accroissement du dividende avant que les charges des nouvelles lignes soient couvertes par leurs produits.

Les compagnies pour lesquelles l'imputation est facultative peuvent porter au compte de premier établissement tout ou partie des insuffisances du compte provisoire, et elles le peuvent jusqu'à l'achèvement des lignes concédées en 1883. La compagnie du Midi doit porter toutes les insuffisances au compte de premier établisse-

ment pour les lignes indiquées à l'article 12 de la convention et jusqu'à l'époque fixée par cet article. Les compagnies de l'Est et de l'Ouest doivent également porter toutes les insuffisances des lignes du compte d'exploitation partielle au compte de premier établissement; mais pour ces deux compagnies les conventions prévoient des modifications au compte d'exploitation partielle, qui auront pour objet de réduire successivement le nombre des lignes figurant à ce compte. Chaque année, ces compagnies devront reporter au compte d'exploitation complète les lignes terminées dont les charges pourront être couvertes par l'excédent du revenu net déversé les années précédentes du compte d'exploitation complète. Ce report d'un compte à l'autre ne doit avoir lieu, d'après les termes des conventions, que pour les lignes dont les charges pourront être couvertes par cet excédent « d'une manière continue. » Il y a là une question d'appréciation assez difficile, et la convention ne prévoit pas comment elle sera réglée.

Les compagnies, pour lesquelles l'imputation des insuffisances est facultative, ne peuvent, après les avoir portées au compte d'exploitation annuelle, les reporter par un virement au compte de premier établissement.

Le texte de l'article, qui, dans chaque convention, est relatif aux insuffisances pendant la période d'ouverture du compte d'exploitation partielle, prête par sa rédaction à une interprétation qui, si elle était admise, rendrait les conventions très onéreuses pour l'État. Cet article dit que les insuffisances sont portées au compte de premier établissement. L'État ayant pris à sa charge les dépenses de construction ou, ce qui est identique, les dépenses de premier établissement des lignes concédées

en 1883, sauf une contribution déterminée des compagnies, en portant ces insuffisances au compte de premier établissement, il semble qu'on les met à la charge de l'État, et que l'État se trouve obligé de les rembourser aux compagnies, comme toutes les dépenses faites pour son compte, par annuités. Cette interprétation littérale est inadmissible. Elle est contraire aux intentions formelles des auteurs des conventions. On a reproduit dans les conventions de 1883 la clause des insuffisances telle qu'elle était rédigée dans les conventions de 1875, sans songer que le compte de premier établissement, au lieu d'être, comme en 1875, à la charge des compagnies, était en 1883 mis à la charge de l'État. De plus, dans les conventions du Nord, de l'Orléans et du Paris-Lyon-Méditerranée (avant la modification de l'article 16 pour cette dernière compagnie par l'avenant du 9 juillet) il est stipulé que, si la compagnie use de la faculté d'imputation au compte de premier établissement, les sommes imputées à ce compte donneront lieu aux prélèvements prévus aux articles des conventions traitant de la garantie et du partage; or, ces prélèvements se font sur le produit net et ont pour objet les charges des capitaux empruntés par les compagnies pour les dépenses qu'elles doivent supporter. Le montant des insuffisances que les compagnies imputeront ainsi au compte de premier établissement devra donc être emprunté, et elles en supporteront les charges, sauf à les faire entrer dans les comptes de garantie et de partage.

La clause des insuffisances présente encore une difficulté. Les conventions de Paris-Lyon-Méditerranée et du Nord (art. 16) disent que l'intérêt et l'amortissement des obligations émises pour les lignes du compte provi-

soire seront payés par les produits des sections de ces lignes et qu'en cas d'insuffisance, ils pourront être portés au compte de premier établissement. Les produits dont il s'agit dans ces articles sont les produits nets de l'exploitation. S'il n'y a pas de produits nets, ces compagnies pourront porter toutes les charges des capitaux au compte de premier établissement. Mais les recettes peuvent être insuffisantes pour couvrir les frais d'exploitation; ces compagnies pourront-elles dans ce cas porter au compte de premier établissement, outre l'intérêt et 'amortissement, les insuffisances de recettes pour couvrir les frais d'exploitation? On pourrait le soutenir malgré la rédaction des articles 16 qui semblent exclure ces insuffisances. Les conventions ne se sont placées que dans le cas où le produit des lignes du compte provisoire serait supérieur aux dépenses d'exploitation, mais, si ce produit est inférieur, s'il est négatif, pourquoi n'imputerait-on les insuffisances que jusqu'à concurrence des charges des capitaux? Si les rédacteurs des conventions de 1883 avaient voulu restreindre ainsi la faculté d'imputation, ils auraient prescrit un compte spécial pour chaque ligne du compte d'exploitation partielle, car, avec un compte unique, certaines lignes donneront un produit net supérieur aux frais d'exploitation, mais ce produit sera diminué par les insuffisances d'autres lignes pour couvrir leurs frais d'exploitation; et dans les sommes imputées au compte de premier établissement, il pourra donc y avoir une partie afférente aux insuffisances des recettes pour couvrir les frais d'exploitation de certaines lignes (1). Pourquoi admettre que ces

(1) Si l'on suppose que deux lignes A et B au compte provisoire

insuffisances, si elles existent sur certaines lignes du compte provisoire, ne doivent être portées au compte de premier établissement que jusqu'à concurrence du produit net réalisé sur d'autres lignes du même compte? Malgré ces raisons, en présence du texte formel des articles 16 des conventions du Nord et du Paris-Lyon-Méditerranée, nous croyons que pour ces deux compagnies les charges à porter au compte de premier établissement ne peuvent comprendre que l'intérêt et l'amortissement des obligations émises pour l'ensemble des lignes du compte provisoire d'exploitation; mais elles ne peuvent dépasser cet intérêt et cet amortissement.

L'article 12 de la convention du Midi ne définit pas très nettement les insuffisances. Il dit que si le produit net des lignes de compte provisoire ne couvre pas l'intérêt et l'amortissement des obligations émises pour ces lignes, la compagnie devra porter « le complément de ces charges » au compte de premier établissement. Cette formule différente de celle employée pour le Nord et le Paris-Lyon-Méditerranée, veut-elle dire que la compagnie portera à ce compte non-seulement les charges d'intérêt, mais encore les insuffisances d'exploitation? Il faudrait exclure les insuffisances d'exploitation, si l'article 12 n'était pas expliqué par l'article 13 qui comprend dans le compte de garantie les charges effectives des emprunts faits pour « insuffisances de produit net et

d'exploitation nécessitent chacune une charge d'intérêts de 100,000 francs; si la ligne A donne un produit supérieur de 50,000 francs aux dépenses d'exploitation et si la ligne B donne un produit inférieur de 25,000 francs à ces mêmes dépenses, la somme à porter au compte de premier établissement sera de 175,000 francs et comprendra pour 25,000 francs des insuffisances pour payer les dépenses d'exploitation de la ligne B.

charges d'intérêt et d'amortissement pendant les périodes d'exploitation au compte de premier établissement. » On ne peut entendre par « insuffisances de produit net » que les insuffisances de recettes pour couvrir les frais d'exploitation. Ces insuffisances devront donc, comme les charges d'intérêt et d'amortissement, être portées au compte de premier établissement par la compagnie du Midi. Il en est de même pour les compagnies de l'Orléans, de l'Est et de l'Ouest. L'article 18 de la convention avec l'Orléans est formel et prévoit l'imputation facultative au compte de premier établissement des frais d'exploitation, des intérêts et de l'amortissement. Les conventions conclues avec l'Ouest et l'Est sont aussi très formelles sur ce point. Elles indiquent dans leurs articles 11 les sommes à porter au compte d'exploitation partielle; ce sont, d'une part, les charges des capitaux et les dépenses d'exploitation et, d'autre part, les recettes d'exploitation, les annuités de l'État et le déversoir du revenu net au delà du revenu garanti. Si les recettes sont insuffisantes, l'excédent des charges est porté au compte de premier établissement. L'imputation à ce compte peut donc comprendre aussi bien les charges des capitaux que les insuffisances de recettes pour couvrir les frais d'exploitation.

§ V. *Modifications apportées à la garantie d'intérêt et au partage des bénéfices.*

La création d'un compte unique d'exploitation pour toutes les lignes formant l'ancien et le nouveau réseau nécessitait des modifications dans le système antérieur de la garantie, du revenu réservé et du déversoir. Les conventions de 1883 modifient le système du revenu réservé

pour deux compagnies, et le suppriment pour les autres en y substituant la garantie d'un minimum de produit net.

La garantie accordée aux nouveaux réseaux du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée par les conventions antérieures est maintenue; mais, par suite de la fusion des réseaux, elle n'est plus spécialisée à ces nouveaux réseaux et le calcul du revenu réservé est modifié. Sur le produit net, résultant du compte unique d'exploitation, ces deux compagnies prélèvent un revenu composé des charges effectives des sommes dépensées par elles, sous déduction des annuités dues pour l'exercice en représentation des subventions : 1° pour le rachat, la construction et la mise en service des lignes exploitées ou à ouvrir constituant leur ancien réseau accru des lignes cédées ou incorporées à leur réseau en 1883 et pour toutes les dépenses justifiées par les actes en vigueur; 2° pour le paiement de la contribution promise par les compagnies pour les lignes concédées en 1883 (dans le cas où ces lignes ne figureraient pas au compte d'exploitation provisoire); 3° pour les travaux complémentaires à exécuter à toute époque sur l'ensemble du réseau et autorisés par le ministre des travaux publics [1]. On ajoute au revenu

(1) La convention du Nord (art. 11, *d*) ajoute aux prélèvements les redevances, rentes ou annuités dues par la compagnie pour la cession de la concession ou de l'exploitation des lignes incorporées au réseau du Nord, ainsi que pour le rachat des droits à partage sur certaines lignes, à partir de l'époque où lesdites redevances, rentes ou annuités deviendront exigibles. Ce prélèvement fait double emploi avec le premier prélèvement pour rachat des lignes incorporées. La convention avec la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée ne contient pas cette clause, et cependant elle eût dû la contenir pour le réseau des Dombes, s'il n'y avait pas eu double emploi.

ainsi prélevé l'intérêt et l'amortissement des actions et une somme de 20 millions pour le Nord, une somme de 44 millions pour le Paris-Lyon-Méditerranée; ces sommes correspondent à un dividende de 54 fr. 10 c. pour les actions du Nord et de 55 fr. pour celles du Paris-Lyon-Méditerranée. Le revenu total ainsi prélevé forme le revenu réservé par les conventions de 1883. L'excédent du produit net du compte unique d'exploitation au delà du revenu réservé est appliqué à couvrir les charges effectives des capitaux employés à la construction du nouveau réseau, tel qu'il existait en 1883, sous déduction des annuités reçues en représentation des subventions accordées pour les lignes de ce nouveau réseau. Si cet excédent est insuffisant, l'État avance, à titre de garantie d'intérêt, la différence entre le solde du produit net à reporter sur le nouveau réseau et les charges de ce nouveau réseau jusqu'à concurrence des charges effectives d'un capital maximum de 223,500,000 francs pour le Nord et de 626 millions pour le Paris-Lyon-Méditerranée, cette dernière somme pouvant s'élever à 649 millions par la concession définitive de la ligne de Briançon à la frontière d'Italie. Le capital garanti est le même qu'en 1875; mais les conventions de 1883 substituent au taux de 4.65 0/0 les charges effectives des capitaux consacrés au nouveau réseau dans les limites du capital maximum que nous venons d'indiquer. Cette substitution des charges effectives au taux de 4.65 0/0 s'explique par la modification du revenu réservé qui comprenait, avant 1883, une annuité complémentaire pour parfaire la différence entre le taux garanti et les charges réelles et qui, depuis les conventions de 1883, ne comprend plus cette annuité complémentaire.

Aux quatre autres compagnies les conventions garantissent un minimum de produit net. Les charges des capitaux et les annuités versées par l'État figurant au compte d'exploitation pour les compagnies de l'Est et de l'Ouest, si les recettes de ce compte sont insuffisantes pour couvrir les charges augmentées d'une somme de 20,750,000 fr. pour l'Est et de 11,550,000 fr. pour l'Ouest, l'État versera le montant de l'insuffisance à ces compagnies à titre de garantie d'intérêt. Ces sommes correspondent à des dividendes de 35 fr. 50 pour l'Est et de 38 fr. 50 pour l'Ouest. Les compagnies d'Orléans et du Midi auront droit de recourir à la garantie de l'État, si le produit net du compte unique d'exploitation est insuffisant : 1° pour couvrir les charges effectives, déduction faite des annuités reçues à titre de subvention, des sommes employées au rachat, à la construction et à la mise en service de toutes les lignes, aux engagements pris en 1883, aux travaux complémentaires autorisés, aux approvisionnements effectifs dans la limite de 40 millions pour l'Orléans et de 25 millions pour le Midi, au remboursement de la dette de garantie; 2° pour faire face à l'intérêt et l'amortissement des actions de l'Orléans et à une somme de 24,600,000 fr. pour l'Orléans, à une somme de 12,500,000 pour le Midi, ces sommes correspondent à un dividende de 56 fr. pour l'Orléans et de 50 fr. pour le Midi [1].

(1) La compagnie du Midi s'est engagée à garantir 5 0/0 et l'amortissement pour un capital maximum de 10 millions aux concessionnaires des chemins de fer des Landes. Mais elle doit imputer sur le compte de son dividende les versements qu'elle fera à titre de garantie (Convention approuvée par la loi du 7 août 1885). Elle évitera néanmoins la diminution de son dividende par la création d'un compte

Pour toutes les compagnies on déduit des charges des sommes empruntées pour la construction du réseau qui figurent au commencement des charges de capitaux, les charges du capital actions.

Les chiffres du revenu réservé ou garanti fixés par les conventions de 1883 diffèrent un peu de ceux fixés par les conventions antérieures. Ils sont supérieurs à ceux qui avaient servi de base au calcul du revenu réservé en 1859 et 1863; mais le revenu réservé s'était successivement élevé et devait atteindre un chiffre égal ou supérieur au revenu réservé ou garanti en 1883. Les conventions de 1883 n'ont augmenté que le revenu garanti du Midi qui est porté à 50 fr., tandis que le revenu réservé par les conventions antérieures devait être d'environ 45 fr. Cette augmentation se justifie par la situation exceptionnelle de cette compagnie qui était sur le point de se libérer de sa dette envers l'État et allait pouvoir augmenter très rapidement son dividende.

Les compagnies sont autorisées à comprendre dans les charges d'intérêt, pour les comptes de la garantie et du partage, les travaux complémentaires à exécuter à toute époque sur leur réseau. Nous avons déjà signalé cette clause des conventions èn étudiant les éléments du revenu réservé ou garanti. Elle modifie les règles admises pour la clôture des comptes de premier établissement. Ces comptes devaient, depuis 1868, être clos dix ans après

spécial ou elle portera, au débit, des versements de garantie, et, au crédit, l'augmentation de recettes apportées à son réseau par les chemins des Landes. Après l'équilibre du compte, si deux ans s'écoulent sans que le solde se trouve débiteur, il restera clos, et les résultats du traité passé avec la compagnie des Landes seront portés dans le compte ordinaire d'exploitation du Midi.

l'achèvement des lignes, et pendant ces dix ans, les compagnies pouvaient ajouter au compte de premier établissement les dépenses complémentaires autorisées. On reconnut en 1883 que ces comptes ne peuvent jamais être clos, et les conventions ont autorisé les compagnies à y porter toutes les dépenses complémentaires qui seraient autorisées par le ministre des travaux publics, même après le délai de dix ans. D'après les lois du 20 novembre 1883, la loi de finances annuelle doit fixer chaque année le montant des travaux complémentaires que le ministre pourra autoriser (1).

Les conventions ont tranché quelques difficultés de fait sur les dépenses à faire entrer dans les comptes de partage et de garantie, en réglant à forfait les comptes de premier établissement, au 30 décembre 1882, de l'ancien réseau et du nouveau réseau du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, de l'ancien réseau d'Orléans, des chemins de la Sarthe qui appartiennent à l'Orléans, ainsi que quelques comptes spéciaux de la compagnie du Nord.

La durée de la garantie d'intérêt était fixée par les conventions antérieures à 50 ans à partir du 1er janvier 1864 pour l'Est, et du 1er janvier 1865 pour les autres compagnies. Elle devait donc expirer le 31 décembre 1913 pour l'Est et le 31 décembre 1914 pour les autres compagnies. L'Est avait en outre une garantie spéciale pour un capital de 69 millions, à partir du 1er janvier 1885 et jusqu'au 31 décembre 1934 (art. 8 des conventions du 31 décembre 1875).

Telle était la situation des compagnies pour la durée

(1) La loi du 8 août 1885, portant fixation du budget de 1886, fixe à 74 millions le maximum des travaux complémentaires qui pourront être autorisés pendant cet exercice (art. 32).

de la garantie d'intérêt avant les conventions de 1883. Les conventions de 1883 changent le mode de calcul de la garantie. En modifient-elles la durée? A lire les débats parlementaires, les exposés des motifs des projets de loi relatifs aux conventions, les rapports faits au nom des Commissions de la Chambre et du Sénat, chargées d'examiner les conventions, on pourrait croire que la durée de la garantie est restée la même pour toutes les compagnies, car dans ces débats et documents parlementaires il n'en est jamais question. Nous n'avons trouvé que ces mots, écrits à propos de la compagnie de l'Est, dans le rapport de M. G. Bazille au Sénat : « Le dividende garanti est fixé d'une manière *invariable* à 35 francs. » Et ce mot est tellement vague qu'il est impossible d'en rien conclure.

Nous croyons qu'à ce point de vue de la durée de la garantie, les conventions de 1883 n'ont pas fait la même situation à toutes les compagnies. C'est en les examinant successivement que nous pourrons constater ces différences. Cet examen permet de diviser les compagnies en trois groupes : 1° le Nord et le Paris-Lyon-Méditerranée; 2° l'Orléans et le Midi; 3° l'Est et l'Ouest. Et cette division n'existe pas seulement pour la garantie, elle existe également pour la rédaction générale des conventions. Il est en effet facile de constater que certaines des conventions présentent de grandes analogies dans leur rédaction. Ces analogies se trouvent dans les conventions de l'Orléans et du Midi; elles sont encore plus sensibles entre la convention du Nord et celle de Paris-Lyon-Méditerranée. Quant à la convention de l'Ouest, elle a été entièrement copiée sur celle de l'Est.

Nous avons déjà vu la situation spéciale faite aux com-

pagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée pour la garantie d'intérêt. Tandis que pour les quatre autres compagnies le système de 1859 est profondément modifié et que toutes les charges des emprunts et un dividende minimum sont garantis par l'État, pour le Nord et le Paris-Lyon-Méditerranée le système antérieur subsiste et le revenu est seulement réservé. La garantie ne porte, comme en 1859, que sur le nouveau réseau, et le maximum de cette garantie reste tel qu'il avait été fixé par les conventions de 1875. Seul le mode de calcul de la garantie est changé, et c'est une modification nécessitée par la suppression des deux réseaux et l'établissement du compte unique d'exploitation. De plus, tandis que les autres conventions abrogent implicitement ou explicitement les dispositions des conventions antérieures relatives à la garantie, la convention de Paris-Lyon-Méditerranée ne modifie que la convention de 1875. « Les articles 6, 7 et 8 de la convention du 3 juillet 1875, dit l'article 11 de la convention conclue avec la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, relatifs à la compagnie d'intérêt, sont remplacés à partir du 1er janvier 1884 par les dispositions suivantes... » L'article 11 de la convention conclue avec la compagnie du Nord est identique. Mais ces articles en modifiant la convention de 1875 n'ont pas changé pour cela la nature de la garantie et ont laissé en vigueur les dispositions fondamentales des conventions de 1859. De même, pour la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée par exemple, la convention de 1876 (art. 7), en remplaçant par un nouvel article la disposition de la convention de 1868 relative à la garantie, laissait subsister les clauses de 1859 relatives à cette même garantie et notamment l'article 4, 1°, qui en fixe la durée. En 1875 les modifi-

cations portaient sur le chiffre du capital garanti; en 1883 elles portent sur le calcul et sur le taux de la garantie, mais la durée n'est pas modifiée, et la garantie reste la même. Les termes des conventions le prouvent, car on lit dans les articles 11 des conventions du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée : « L'excédent sera appliqué à couvrir jusqu'à due concurrence la garantie accordée par l'État pour les charges effectives des sommes empruntées par la compagnie pour la construction et la mise en service des lignes, exploitées ou à ouvrir, composant son nouveau réseau actuel, sans que le capital garanti puisse dépasser » 626 millions (Paris-Lyon-Méditerranée) ou 223,500,000 francs (Nord). En parlant de la garantie accordée, ces conventions ne prouvent-elles pas qu'il s'agit de la même garantie? Ces articles modifient le taux de la garantie; mais ils substituent expressément les « charges effectives » à l'ancien taux de 4.65 0/0. Si l'on avait voulu prolonger la garantie, ne l'eût-on pas dit expressément? Nous croyons donc que la garantie d'intérêt doit expirer pour le Nord et le Paris-Lyon-Méditerranée le 31 décembre 1914 et que les conventions de 1859 sont encore applicables sur ce point.

Pour les quatre autres compagnies le système antérieur est supprimé et les conventions créent un nouveau régime, celui du dividende garanti. L'ancienne garantie d'intérêt disparaît avec toutes les règles qui fixaient son taux, sa quotité, sa durée. Une nouvelle garantie y est substituée, et c'est plutôt la garantie d'un minimum de produit net qu'une garantie d'intérêt portant sur un capital nettement déterminé. Les conventions conclues avec ces quatre compagnies en 1883 abrogent les dispositions antérieures relatives à la garantie d'intérêt. Cette

abrogation est expresse dans les conventions du Midi (article 13) et de l'Orléans (article 14). « Les dispositions des conventions antérieures concernant la garantie d'intérêt à la charge de l'Etat et le partage des bénéfices, disent ces deux articles, sont remplacés, à compter du 1er janvier 1884, par les dispositions suivantes. » L'abrogation est générale; elle comprend toutes les conventions, même celles de 1859 où était fixée la durée de la garantie, et elle diffère de l'abrogation restreinte aux conventions de 1875 que nous avons signalée dans les articles 11 des conventions conclues avec le Nord et le Paris-Lyon-Méditerranée. Nous ne trouvons pas dans les conventions de l'Est et de l'Ouest une abrogation générale analogue; mais elle résulte implicitement des articles 10 de ces conventions, car ces articles, comme ceux des conventions du Midi et de l'Orléans que nous venons de citer, substituent le nouveau régime du dividende garanti à l'ancienne garantie d'intérêt.

Dans ces conditions, si aucun terme n'est fixé par les conventions à la nouvelle garantie, il nous semble impossible de ne pas décider que cette garantie doit durer jusqu'à l'expiration des concessions.

Or, nous ne trouvons aucun terme apporté à la durée de la garantie dans les conventions du Midi et de l'Orléans. Pour ces deux compagnies, la garantie durera donc jusqu'à l'expiration des concessions, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1956 pour l'Orléans et jusqu'au 31 décembre 1960 pour le Midi. Il peut paraître extraordinaire qu'une augmentation aussi lourde des charges de l'Etat ait été introduite dans les conventions sans texte formel, sans discussion devant les Chambres, et que les adversaires des conventions n'aient pas invoqué cette prolon-

gation de la garantie pour les faire rejeter. Néanmoins cette prolongation nous semble indiscutable. Nous trouvons même dans les conventions de 1883 une garantie d'une autre nature qui doit s'appliquer jusqu'à la fin des concessions sans que cette durée soit expressément fixée. C'est la clause de garantie d'un prix minimum de rachat accordée aux compagnies du Midi (article 17) et d'Orléans (article 19). Cette clause, qui se retrouve dans les conventions de l'Est et de l'Ouest, est entièrement nouvelle; n'étant pas limitée, elle doit durer jusqu'à la fin des concessions. Cette clause nous montre donc une garantie devant s'appliquer sous stipulation expresse de durée jusqu'à la fin des concessions. Elle peut en outre nous servir à justifier la prolongation de la garantie d'intérêt. Il est en effet assez naturel que la garantie du dividende ne cesse qu'à la fin des concessions, si jusqu'à cette époque l'Etat assure aux compagnies un prix de rachat égal au dividende garanti.

La prolongation de la garantie n'est constatée que dans les documents émanés des compagnies. Après le vote des conventions par les Chambres, les compagnies ont dû les faire approuver par les actionnaires. Dans les rapports faits par les conseils d'administration aux assemblées d'actionnaires la prétention des compagnies de l'Orléans et du Midi est nettement affirmée. « *Si à une époque quelconque,* dit le rapport du conseil d'administration du Midi, le produit net établi par ce compte (le compte unique d'exploitation) ne suffit pas pour couvrir les charges effectives des emprunts faits par la compagnie et laisser en outre disponible une somme de 12,500,000 francs, représentant 50 francs par action, l'Etat comblera le déficit. » Les mots « à une

époque quelconque » ne peuvent s'expliquer que par une extension de la durée de la garantie jusqu'à la fin de la concession. Le rapport de l'Orléans est absolument affirmatif, car il dit : « Le dividende sera désormais garanti par l'Etat au mininum de 56 francs *jusqu'à l'expiration de la concession,* quelles que soient les circonstances que nous ayons à traverser (1). » Il est donc certain que, si après 1914 ces deux compagnies ne pouvaient servir le dividende garanti à leurs actionnaires avec le produit net du compte d'exploitation, elles réclameraient la garantie de l'Etat, et leur demande devrait être admise.

Nous serions forcé d'admettre pour les compagnies de l'Est et de l'Ouest la prolongation de la durée de la garantie jusqu'à la fin des concessions, si nous ne trouvions dans les conventions conclues avec ces deux compagnies un art. 8 qui s'occupe de la durée de la garantie. Cet article, inséré d'abord dans la convention de l'Est, a été copié dans la convention conclue postérieurement avec l'Ouest; c'est ce qui nous permet d'expliquer la date assez arbitraire donnée par la convention de l'Ouest dans cet art. 8.

L'article 8 de la convention de l'Est s'occupe d'abord des travaux que la compagnie devra exécuter à ses frais, tant en remboursement de sa dette, contractée envers l'État pour avances de garantie antérieures à 1883, qu'en paiement de sa part contributive dans les dépenses des lignes concédées en 1883. Il s'occupe ensuite des travaux

(1) Les rapports des conseils d'administration du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée bien qu'assez étendus ne parlent pas de la durée de la garantie; cela s'explique, car elle n'a pas été changée pour ces deux compagnies. Quant aux rapports de l'Est et de l'Ouest, ils sont très brefs et ne contiennent rien sur cette question.

de seconde voie et des conditions financières de leur exécution. Enfin dans un dernier paragraphe, l'article 8 contient une clause ainsi conçue :

« L'intérêt et l'amortissement des sommes que la compagnie empruntera pour l'exécution de ces travaux seront compris dans le règlement général annuel des comptes qui seront établis à l'avenir, en ce qui concerne la garantie d'intérêts, conformément aux règles posées par les articles 9, 10 et 11 ci-après, jusqu'à l'expiration du terme fixé par la convention du 31 décembre 1875. »

Les travaux auxquels il est fait allusion, ce sont tous les travaux dont s'occupe la première partie de l'article 8 et qui contiennent toutes les dépenses imposées par la convention de 1883 à la compagnie de l'Est. Les règles auxquelles renvoie l'article 8, ce sont les règles relatives à la garantie nouvelle d'un minimum de produit net et à la création du compte unique d'exploitation et du compte provisoire d'exploitation. Quant au terme fixé par la convention du 31 décembre 1875, on pourrait se demander s'il s'agit du terme, fixé par l'article 7 de cette convention, qui est relatif à l'expiration de la concession (27 novembre 1954), ou bien s'il s'agit du terme fixé par l'article 8 de la même convention; cet article 8 traite d'une garantie d'intérêt spéciale à certaines lignes, qui doit durer 50 ans à partir du 1er janvier 1885. Il nous paraît certain que les auteurs de la convention de 1883 ont eu en vue le terme fixé par l'article 8 de la convention de 1875. Il est en effet question de garantie d'intérêt dans les deux articles 8 des conventions de 1875 et 1883 et de plus la convention de l'Ouest prouve que c'est l'article 8 de la convention de 1875 qu'on a eu en vue.

L'article 8 de la convention de 1875 décide que les chemins de fer concédés par cette convention feront partie du nouveau réseau de la compagnie de l'Est, et il ajoute : « En conséquence, ils seront soumis, en ce qui concerne la garantie d'intérêts, aux dispositions des articles 6 et 8 de la convention des 24 juillet 1858 et 11 juin 1859, sous la réserve que cette garantie sera attribuée auxdits chemins pour une période de cinquante ans à partir du 1er janvier 1885. » Ce délai doit donc expirer le 31 décembre 1934, et la convention de 1883, en disant que l'intérêt et l'amortissement des emprunts nécessités par les travaux mis à la charge des compagnies seraient compris dans les comptes de garantie jusqu'au terme fixé par la convention de 1875, a voulu les comprendre dans ces comptes jusqu'à cette date du 31 décembre 1934.

Ce terme du 31 décembre 1934, après avoir été fixé pour les dépenses faites en vertu de la convention de 1875, l'est donc également pour celles qui seront faites en vertu de la convention de 1883. N'est-il applicable que pour ces dépenses? Si l'on admettait l'affirmative, quel serait le terme de la garantie pour les autres emprunts contractés en vertu des conventions antérieures? Deux opinions seraient possibles : 1° La garantie, comme en 1859, doit durer jusqu'au 31 décembre 1913; par exception, la garantie dure jusqu'en 1934 pour les emprunts nécessités par les conventions de 1875 et de 1883. — Mais alors, après 1913, comment établira-t-on les comptes de cette garantie spéciale? La convention ne le prévoit nullement. 2° La garantie doit durer jusqu'à la fin de la concession ; par exception, les sommes dépensées en vertu des conventions de 1875 et de 1883 n'entreront dans les

comptes de garantie que jusqu'en 1934. — Mais ce serait accorder la garantie du dividende jusqu'à la fin de la concession et en même temps la supprimer à partir de 1934, car si les sommes dépensées en vertu des conventions de 1875 et de 1883 ne sont comprises dans les comptes de garantie que jusqu'en 1934, il faudra en imputer les charges d'intérêt et d'amortissement sur le compte du dividende. Ces deux opinions sont donc inacceptables. La seule explication possible de l'article 8 de la convention de 1883, c'est l'application d'un terme unique à la nouvelle garantie d'intérêt, et ce terme, c'est celui qui était fixé par la convention de 1875. Cela résulte des termes de l'article : « ... les comptes qui seront établis *à l'avenir,* en ce qui concerne la garantie d'intérêt... jusqu'au terme fixé par la convention du 31 décembre 1875. » Seulement cette modification a été mal expliquée. Au lieu de l'insérer dans l'article 10 qui crée le nouveau régime de la garantie, les auteurs de la convention, ayant à dire que les dépenses nécessitées par la convention de 1883 jouiraient de la garantie, ont introduit la modification de la durée dans une phrase incidente et assez obscure. Peut-être n'ont-ils pas songé que le terme auquel ils renvoyaient était spécial aux lignes de 1875, et alors ils ont cru que la convention de 1875 avait modifié le terme de la garantie pour tout le réseau et qu'il suffisait d'étendre ce terme aux dépenses prévues par la convention de 1883.

L'article 8 de la convention de l'Ouest est copié sur la convention de l'Est; on a voulu appliquer à l'Ouest la même date d'expiration de la garantie; mais dans la copie on a fait une erreur. On a substitué au « terme fixé par la convention de 1875 » la date du 31 décem-

bre 1935. Et, nous l'avons vu, le délai prévu par la convention de l'Est de 1875 était le 31 décembre 1934. Néanmoins le texte de la convention de l'Ouest est formel, et par suite de cette erreur la garantie durera une année de plus pour la compagnie de l'Ouest que pour celle de l'Est.

Les différentes situations faites aux compagnies en ce qui concerne la garantie ne doivent pas nous étonner. La situation financière des compagnies étant sensiblement inégale, il était assez naturel que leurs prétentions fussent différentes. Les compagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, qui n'avaient jamais eu recours à la garantie, ne demandèrent aucun sacrifice sur ce point au Gouvernement. Elles ne demandèrent même pas la garantie des dépenses mises à leur charge par les nouvelles conventions. Leur dividende était alors bien supérieur au dividende réservé; elles pensaient que cette élasticité du dividende et la faculté d'imputation des insuffisances des nouvelles lignes au compte de premier établissement suffiraient amplement à garantir leur dividende au taux du revenu réservé, et l'hypothèse de la nécessité d'un recours à la garantie devait leur paraître irréalisable. Les autres compagnies avaient au contraire recours à la garantie ou n'avaient cessé d'y recourir que depuis 1880. Elles devaient craindre que les charges des dépenses qu'elles assumaient, ne vinssent absorber leur produit net. Les nouvelles lignes ne devant être terminées au plus tôt qu'en 1895, et l'ancienne garantie expirant en 1914, la garantie pour ces lignes n'eût duré que vingt ans environ. Les compagnies ne consentirent à se charger de ces nouvelles lignes qu'en obtenant la garantie de leur situation acquise et une prolongation de la durée de

la garantie. Pourquoi cette prolongation ne fut-elle pas la même pour les quatre compagnies? Cette différence est difficile à justifier, d'autant plus que l'Est et l'Ouest, qui sont dans une situation moins favorable que l'Orléans et le Midi au point de vue de la durée de la garantie, étaient dans une situation financière moins brillante que ces deux compagnies. On peut néanmoins expliquer cette différence; la prolongation étant admise pour l'Orléans et le Midi, on l'étendit naturellement jusqu'à la fin des concessions; mais pour l'Est on trouva une garantie spéciale dans une convention antérieure et on fut amené à généraliser le délai de cette garantie. Ce même délai fut appliqué aussi à l'Ouest, quand on conclut avec cette compagnie une convention sur le modèle de la convention de l'Est. Quant au Nord et au Paris-Lyon-Méditerranée, leurs conventions furent les premières conclues; alors il n'avait pas encore été question de dividende garanti ni de prolongation de la garantie; l'ancien système du dividende réservé et l'expiration en 1914 de la garantie ne pouvaient donc pas être modifiés pour ces deux compagnies.

Les sommes que l'Etat paie à titre de garantie d'intérêt constituent des avances, qui sont remboursables dès que le produit net s'élève au-dessus du revenu garanti. Les avances de garantie sont productives d'intérêts simples à 4 0/0. Ce n'est qu'après remboursement de ces avances que les excédents du produit net au delà du revenu garanti seront pour les compagnies de l'Est et de l'Ouest déversés sur le compte d'exploitation partielle.

Les excédents du produit net ne sont pas toujours consacrés au remboursement des avances de garantie. Si le compte unique d'exploitation donne à une compagnie un

revenu supérieur au revenu garanti et si en même temps il y a des insuffisances sur les lignes concédées en 1875 et 1883, la compagnie peut-elle consacrer l'excédent soit à rembourser l'Etat, soit à atténuer les insuffisances des nouvelles lignes? La question ne peut se poser pour les compagnies du Midi, de l'Est et de l'Ouest, pour lesquelles c'est une obligation de tenir un compte spécial et d'y porter les insuffisances des nouvelles lignes. Ces compagnies devront consacrer tous leurs excédents à rembourser les avances de garantie. Mais les autres compagnies, qui ont la faculté de porter ou de ne pas porter ces insuffisances au compte de premier établissement, peuvent-elles les atténuer par l'excédent du produit net au lieu de rembourser l'Etat de ses avances? Les conventions ne prévoient pas expressément cette question. On ne peut invoquer la liberté laissée aux compagnies de juger de l'opportunité de l'imputation au compte de premier établissement, car il s'agit précisément de savoir si cette faculté ne leur a pas été accordée pour le cas seulement où elles n'auraient pas atteint le revenu garanti; alors elles peuvent soit recourir à la garantie, soit imputer les insuffisances au compte de premier établissement et ne pas recourir à la garantie, ou n'y recourir que pour une somme moins élevée. Mais, quand elles dépassent le revenu garanti, on pourrait soutenir qu'elles doivent avec cet excédent rembourser la dette qu'elles ont contractée vis-à-vis de l'Etat avant d'atténuer les insuffisances des nouvelles lignes. Cette interprétation, assez difficile à admettre pour les compagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, dont les conventions ne restreignent nullement la faculté d'imputation, peut être soutenue pour la compagnie d'Orléans. L'article 14 de la convention d'Or-

léans dit que les produits nets au delà du revenu garanti doivent être « affectés exclusivement au remboursement » des avances de garantie. On peut voir dans ce mot « exclusivement » une restriction à la faculté d'imputation des insuffisances au compte de premier établissement. Mais ce serait peut-être attacher trop d'importance à ce mot, qui peut se rapporter au revenu garanti, dont parle le même article 14. Ce revenu ne peut croître en effet avant remboursement intégral des avances. Néanmoins, le revenu des autres compagnies ne pouvant pas non plus croître avant remboursement des avances, nous serions porté plutôt à voir une restriction à la faculté d'imputation dans la rédaction exceptionnelle de l'article 14 de la convention d'Orléans. Cette compagnie ne pourrait donc consacrer les excédents de produit net au delà du revenu garanti à atténuer les insuffisances des nouvelles lignes; elle devrait les verser à l'Etat en remboursement des avances de garantie. Mais pour les compagnies de Paris-Lyon-Méditerranée et du Nord, la faculté d'imputation est absolue.

A l'expiration de la concession, la créance de l'Etat sera compensée jusqu'à concurrence avec la somme due aux compagnies pour la reprise de leur matériel roulant. Cette clause des conventions antérieures, bien qu'elle ne soit rappelée que dans les conventions du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, reste applicable à toutes les compagnies.

Après avoir remboursé les avances faites à titre de garantie et de plus, pour les compagnies de l'Est et de l'Ouest, après avoir couvert les insuffisances des lignes de compte d'exploitation partielle, les compagnies pourront disposer de l'excédent du produit net; mais lorsqu'il

atteindra un certain chiffre, l'excédent sera partagé avec l'État. Les règles antérieures du partage des bénéfices sont ainsi complètement modifiées. Autrefois le compte de partage était distinct du compte de la garantie et du revenu réservé avant déversoir, et le revenu réservé avant partage était déterminé par des éléments très variables, soit par un revenu kilométrique, soit par un intérêt de 6 0/0, de 6.50 0/0 ou de 8 0/0 du capital dépensé par les compagnies. Il pouvait être augmenté des charges réelles des travaux faits après la clôture du compte de premier établissement, et ces charges ne pouvaient figurer au compte de la garantie. Désormais le compte du partage est le même que le compte du revenu réservé ou garanti. Après avoir prélevé ce revenu, les compagnies peuvent garder l'excédent disponible jusqu'à concurrence d'une certaine somme [1]. Le surplus du produit net est partagé entre l'État et les compagnies. Le partage avait lieu par moitié d'après les conventions antérieures; les nouvelles conventions attribuent deux tiers à l'État. Le dividende réservé aux actions avant partage est ainsi fixé à 75 fr. pour le Paris-Lyon-Méditerranée, 88 fr. 50 pour le Nord, 60 fr. pour le Midi, 50 fr. 50 pour l'Est, 50 fr. pour l'Ouest, 72 fr. pour l'Orléans. La limite du partage fixée par les conventions antérieures était supérieure, elle est abaissée par les nouvelles conventions d'une somme qui varie, suivant les compagnies, de 4 à 18 fr. par action.

(1) Avant partage les compagnies ajoutent au revenu réservé ou garanti les sommes suivantes : 16 millions pour le Paris-Lyon-Méditerranée, 18,062,500 fr. pour le Nord, 2,500,000 fr. pour le Midi, 8,750,000 fr. pour l'Est, 9,600,000 fr. pour l'Orléans et 3,450,000 fr. pour l'Ouest.

Il faut cependant remarquer que l'abaissement de la limite du partage n'était qu'apparente pour la compagnie du Nord. Elle était abaissée de 92 fr. 88 [1] à 88 fr. 50; mais la compagnie était autorisée à faire entrer dans les comptes de la garantie et du partage les résultats de l'exploitation de ses lignes d'intérêt local et aussi de tous les traités de l'exploitation conclus depuis 1875. Ces résultats ne figuraient pas dans les comptes du partage. Les insuffisances de ce chef s'étaient élevées en 1882 à 6,580,000 francs, soit à près de 13 francs par action, et il fallait prévoir l'augmentation de ces insuffisances. Le droit de l'État au partage allait donc bientôt s'ouvrir, puisque en 1882 le dividende disponible, avant déduction des insuffisances des lignes qui n'entraient pas au compte de partage, avait été d'environ 92 francs par action [2], et la compagnie aurait alors été forcée d'abandonner la moitié de ses bénéfices à l'État, bien que le dividende fût en fait inférieur de 12 à 15 francs au dividende fixé par les conventions. En incorporant au réseau d'intérêt général du Nord ses lignes d'intérêt local et les lignes dont la concession ou l'exploitation lui avait été cédée, la nouvelle convention permettait de comprendre les insuffisances de ces lignes dans le compte du partage, et la réduction apparente de la limite du partage devenait une augmentation réelle de 8 à 10 francs par action. Cet avantage accordé à la com-

(1) M. Picard donne 89 fr. 10 pour la limite du revenu avant partage; mais la compagnie du Nord, le ministre des travaux publics à la Chambre et le rapporteur au Sénat ont donné le chiffre de 92 fr. 88 cent.

(2) Au point de vue du partage, le dividende doit être diminué d'environ 5 fr. 50 pour le bénéfice donné en 1882 par les lignes Nord-Belges, qui n'entrent pas dans le compte du partage.

pagnie du Nord se justifiait par la nécessité où elle s'était trouvée de se charger des lignes concurrentes concédées au milieu de son réseau et surtout par la contribution exceptionnelle qu'elle promettait à l'État pour les lignes du troisième réseau (1).

§ VI. *Modifications immédiates ou éventuelles dans les tarifs.*

Les conventions avaient surtout pour but d'assurer à l'État le concours des compagnies à la construction du réseau complémentaire. On ne pouvait en même temps obtenir des compagnies la reconnaissance de l'autorité absolue de l'État en matière de tarifs; on ne pouvait pas davantage leur demander d'importantes réductions de tarifs. Néanmoins les compagnies ont promis à l'État quelques réductions immédiates ou éventuelles et lui ont fait des concessions sur les tarifs internationaux.

Les conventions prévoient des réductions éventuelles dans le cas où l'État diminuerait l'impôt sur la grande vitesse. Si l'État supprime la surtaxe ajoutée par la loi du 16 septembre 1871 aux impôts de grande vitesse sur les chemins de fer (2) les compagnies s'engagent à réduire les taxes applicables aux voyageurs à plein tarif de 10 0/0 pour la 2e classe et de 20 0/0 pour la 3e classe ou suivant toute autre formule équivalente.

(1) Le revenu réservé avant partage de 88 fr. 50 est porté à 93 fr. 50 c. ou 94 fr. par le bénéfice des lignes Nord-Belges qui a varié pour les exercices 1882 à 1884 de 5 fr. à 5.50 par action.

(2) La taxe totale est de 0 fr. 232 par chaque franc de recette au profit de la compagnie. La surtaxe de 1871, comprise dans cette taxe totale, est de 0 fr. 112. L'impôt rapporte environ 85 à 90 millions dont près des 4/5 sont fournis par les transports de voyageurs.

Si l'État fait ultérieurement de nouvelles réductions, les compagnies s'engagent à faire une réduction équivalente sur les taxes des voyageurs; mais elles ne seront tenues de faire cette nouvelle réduction qu'après avoir retrouvé les recettes nettes acquises avant la première réduction pour les voyageurs circulant sur le réseau. Les abaissements consentis par la compagnie en y joignant la suppression de l'impôt, réaliseront une diminution sur le prix des places de 10 0/0 pour la 1re classe, de 20 0/0 pour la 2e classe et de 30 0/0 pour la 3e classe en cas de suppression de la surtaxe de 1871. La suppression complète de l'impôt amènerait une diminution de 30 0/0 pour la 1re classe, de 40 0/0 pour la 2e classe et de 50 0/0 pour la 3e classe. Les compagnies se réservent le droit de ne pas maintenir leurs réductions, si l'État, après avoir réduit les impôts de grande vitesse, les rétablit ultérieurement dans une forme quelconque, en tout ou en partie.

La compagnie de l'Ouest a consenti à faire des réductions immédiates par la suppression de la surtaxe des dimanches et fêtes sur les lignes de la banlieue de Paris et par l'établissement sur ces mêmes lignes de billets d'aller et de retour, avec une réduction de 50 0/0 sur les prix applicables aux voyageurs à plein tarif de 3e classe, valables dans les premiers trains du matin et dans les trains du soir, pour faciliter les déplacements des ouvriers habitant les environs de Paris.

Le Gouvernement a cherché à régler dans les conventions les difficultés qui peuvent s'élever entre le réseau de l'Etat et les compagnies voisines. Les compagnies d'Orléans et de l'Ouest s'engagent à laisser l'administration du réseau d'Etat établir jusqu'à Paris les tarifs

des voyageurs ou des marchandises en provenance ou en destination de son réseau d'après les barêmes de l'Etat appliqués à la longueur totale, sauf répartition du prix entre les administrations exploitantes au prorata du nombre de kilomètres parcourus sur leurs réseaux respectifs. De plus ces deux compagnies d'une part, et l'Etat d'autre part, s'engagent réciproquement à se partager le trafic en l'attribuant à l'itinéraire le plus court et à ne point chercher à détourner le trafic de la voie normale soit par des tarifs de détournement soit par des subventions directes ou indirectes accordées à des services de correspondance par terre ou par eau. En cas de désaccord sur ces questions, les compagnies et l'Etat recourront à un arbitrage. L'Etat s'engage à imposer ces règles aux compagnies qui deviendraient cessionnaires de son réseau. Pour faciliter l'accès à Paris des trains du réseau de l'Etat, la compagnie de l'Ouest s'engage à laisser circuler ces trains sur sa ligne de Chartres à Paris moyennant un péage de 40 0/0 sur la recette brute réalisée sur ces parcours.

Les nouvelles lignes ne devant avoir qu'un très faible trafic, toutes les compagnies se réservent dans les conventions de limiter le nombre de trains sur ces lignes à raison d'un train par 3,000 francs de recette kilométrique[1], sans que ce nombre puisse être inférieur à trois trains dans chaque sens, et de ne point établir de train de nuit tant que la recette brute sera inférieure

(1) D'après la convention, il ne faut tenir compte que de la recette kilométrique locale, qui pour chaque ligne est « calculée d'après les produits des voyageurs et marchandises en provenance ou à destination d'une gare de cette ligne et pour le parcours afférent à cette ligne. »

à 15,000 francs par kilomètre, à moins que l'État ne se charge des dépenses supplémentaires du service de nuit. Cette restriction permettra de diminuer les frais d'exploitation et les insuffisances des nouvelles lignes.

Pour donner satisfaction dans une certaine mesure aux réclamations de la Chambre, les compagnies ont apporté, par des lettres adressées au ministre des travaux publics à l'époque de la signature des conventions, des modifications assez sensibles aux tarifs en vigueur. Les tarifs étant dans les attributions des conseils d'administration, il était inutile d'insérer ces modifications dans les conventions qui devaient être soumises aux assemblées d'actionnaires. Des simplifications sont introduites dans les tarifs existants, surtout par la compagnie du Nord. Les compagnies proposent un tarif général divisé en six séries, et admettent en principe le système belge des barêmes à base kilométrique décroissante. Elles consentent à des réductions importantes, surtout pour le transport des denrées alimentaires, des animaux et des engrais nécessaires à l'agriculture. Elles promettent l'extension des billets d'aller et retour et la diminution des tarifs exceptionnels de gare à gare. De plus, pour les tarifs internationaux, elles s'engagent à remanier, d'après les indications de Gouvernement, les tarifs d'importation qui porteraient atteinte à notre régime douanier et favoriseraient certains produits étrangers, sous réserve que ces produits ne puissent être importés à plus bas prix par d'autres voies de transport; elles s'engagent aussi à étendre les prix des tarifs de transit aux tarifs d'exportation, en faisant payer les taxes totales de transit aux expéditions faites sur l'étranger par toutes les gares intermédiaires entre les deux gares d'entrée et de sortie

et même par toutes les gares situées dans une zône de 50 kilomètres de la ligne de transit et dont la distance à la gare de sortie est moindre que celle qui sépare les gares d'entrée et de sortie. Mais les compagnies demandent que ces modifications aux tarifs internationaux soient examinées par une commission où elles seront représentées, et elles se réservent le droit de demander une seconde délibération si la commission se prononce contre leur avis.

En exécution des promesses contenues dans les lettres des compagnies annexées aux conventions, les compagnies ont soumis en 1884 leurs propositions au ministre des travaux publics ; mais ces propositions ont été jugées insuffisantes pour plusieurs compagnies. Elles n'ont porté jusqu'à ce jour que sur les tarifs intérieurs. Le ministre a déclaré à la Chambre (séance du 2 juillet 1885), qu'il ne s'occuperait des tarifs extérieurs qu'après avoir réglé la question des tarifs intérieurs. Ce mode de procéder est logique; mais il a l'inconvénient de retarder beaucoup les réformes promises par les compagnies en ce qui concerne ces tarifs extérieurs ou internationaux.

Actuellement les nouveaux tarifs intérieurs n'ont été homologués que pour deux compagnies, pour l'Est en août 1884 et pour le Paris-Lyon-Méditerranée le 18 août 1885. Les tarifs de cette seconde compagnie, mis en vigueur le 20 septembre 1885, ont donné lieu à de nombreuses réclamations. Ils ont été modifiés par des *errata* des 15 novembre 1885 et 22 janvier 1886, et actuellement le ministre des travaux publics s'efforce d'obtenir de nouvelles modifications.

Les plaintes adressées au ministre contre les tarifs récemment homologués par les Chambres de commerce

de plusieurs régions et principalement de la région lyonnaise ont donné lieu à une interpellation à la Chambre. La discussion a commencé dans les séances des 22 et 23 février et des 2, 15 et 16 mars 1886; elle n'est pas encore terminée et il est difficile de prévoir à quelle solution la Chambre aboutira, d'autant plus que la question de tarification est devenue secondaire dans la discussion. Il faut reconnaître que les plaintes du commerce sont fondées; mais elles étaient inévitables. On voulait réformer les tarifs, les simplifier et substituer au système des tarifs spéciaux le système des tarifs à base kilométrique décroissante. Pour faire cette réforme, il fallait nécessairement établir des moyennes, qui ont élevé certains prix de transport et en ont abaissé d'autres. Le nouveau système a pour effet d'augmenter le prix de transport pour les expéditions à petite distance et de le diminuer pour les expéditions à grande distance [1]. Ce système est en outre favorable aux régions situées à l'extrémité de chaque réseau, car les marchandises expédiées de ces régions ont souvent un long parcours à faire sur le réseau et profitent des nouveaux barêmes décroissants. Il est au contraire défavorable aux régions centrales du réseau qui font des expéditions à plus courte distance sur le réseau et sont victimes de la hausse des prix de transport pour les parcours peu étendus. C'est ce qui est arrivé notamment pour la région lyonnaise, située au centre du réseau de Paris-Lyon-Méditerranée; aussi les Chambres syndicales lyonnaises ont-elles adressé de très vives réclamations au

(1) Mais la somme totale des diminutions est supérieure à celle des augmentations. On a constaté, lors de la récente discussion, que l'abaissement réel consenti par la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée était d'environ 3 millions.

ministre, tandis que les Chambres de commerce des régions situées aux extrémités du réseau, comme Marseille et Paris, ne se plaignaient pas de la réforme.

Nous n'avons pas à apprécier ici les avantages et les inconvénients du nouveau régime de tarification adopté. Il ne pouvait conduire à d'autres résultats que ceux qu'il a produits. Il simplifie les tarifs, mais ce ne peut être que par une moyenne de relèvements et de diminutions de taxes, car on ne peut demander aux compagnies de réaliser l'unification des tarifs par une baisse générale de tous les prix de transport. Peut-être le nouveau régime ne se prête-t-il pas assez à toutes les nécessités de la vie commerciale et industrielle. C'est sur ce point que devrait porter la discussion; il faudrait comparer l'ancien système de tarification commerciale à la nouvelle tarification mathématique, et réaliser les réformes promises par les compagnies en 1883, d'après celle de ces tarifications qui paraîtrait la plus favorable aux intérêts du commerce et de l'industrie.

§ VII. *Règles nouvelles à suivre en cas de rachat des concessions.*

Les conventions de 1883 laissent subsister le droit de rachat. Il eût peut-être été préférable de renoncer à ce droit pour douze ou quinze ans, pendant la période de construction des nouvelles lignes, et on eût pu obtenir ainsi des compagnies des sacrifices plus importants. Mais l'opposition manifestée par la Chambre contre la convention de 1882, qui aliénait le droit de rachat jusqu'en 1899, fit craindre un nouvel échec au Gouvernement, et le droit de rachat fut maintenu dans les nouvelles conventions;

mais il est modifié dans son application. En étudiant les règles actuelles à suivre en cas de rachat, nous indiquerons les modifications faites en 1883.

Le rachat peut avoir lieu à toute époque. Il doit porter sur l'ensemble des lignes formant la concession actuelle des grandes compagnies. Les lignes exploitées par la compagnie du Nord pour des compagnies secondaires, qui auraient pu être rachetées seules, ou que l'Etat aurait pu ne pas racheter en cas de rachat du réseau principal, devront désormais être rachetées avec l'ensemble du réseau par suite de leur incorporation à ce réseau.

Les bases de rachat fixées par les conventions sont les seules applicables et on ne pourrait exproprier les compagnies pour cause d'utilité publique en leur appliquant la loi du 3 mai 1841 : en fixant des règles spéciales pour le rachat, on a implicitement écarté la loi de 1841.

Le prix de rachat est fixé, d'après l'article 39 du cahier des charges de 1857, à une annuité calculée d'après la moyenne du produit net des sept dernières années, déduction faite des deux années ayant donné le produit net le plus faible. L'annuité ne peut être inférieure au produit net de la dernière des sept années prises pour calculer la moyenne.

Si le rachat a lieu dans une période de moins de cinq ans après la suppression de la surtaxe ajoutée par la loi du 16 septembre 1871 aux impôts de grande vitesse, comme cette suppression doit amener une réduction des taxes perçues au profit des compagnies sur les transports de voyageurs, les compagnies pourront ajouter au montant de l'annuité la perte résultant pour elles de cette diminution de taxe, en prenant pour base les recettes nettes de l'année qui aura précédé la suppression de la surtaxe.

Au moment du rachat le partage des bénéfices peut avoir commencé à fonctionner. Dans ce cas, il faudrait calculer l'annuité de rachat non d'après l'ensemble des produits nets, mais seulement d'après la part des produits nets attribuée aux compagnies, et en retranchant la part des produits nets qui revient à l'État.

Si, au moment du rachat, il y a des lignes dont la mise en exploitation remonte à moins de quinze ans, les compagnies peuvent demander que ces lignes soient évaluées non d'après leur produit net, mais d'après leur prix réel de premier établissement. Si elles préfèrent cette dernière évaluation, on retranche de l'annuité précédente la part de produit net afférente à ces lignes et l'État doit payer aux compagnies le prix de premier établissement de ces lignes. Une clause analogue avait déjà été insérée dans la convention avec l'Est du 17 juin 1873 (art. 8) et dans l'article 12 d'une loi du 23 mars 1874 qui approuvait des concessions faites à plusieurs compagnies [1]. L'article 37 du cahier des charges permettant le rachat quinze ans après la concession, on ne savait sur quelles bases déterminer le prix de rachat des lignes concédées depuis moins de quinze ans avant le rachat. Il était impossible d'admettre que le rachat fût écarté jusqu'à ce que quinze années se fussent écoulées depuis la dernière concession et il était également impossible de racheter d'après leur produit net de lignes qui, concédées depuis peu de

(1) L'article 12 de la loi de 1874 constituait une véritable convention; le rapporteur de la loi, M. de Montgolfier, avait déclaré que les compagnies adhéraient à cette modification des clauses du rachat. C'est le seul exemple d'une convention conclue entre l'État et les compagnies sous forme de disposition législative. Des conventions ainsi conclues seraient la source de sérieuses difficultés, notamment en cas d'abrogation de la loi qui les constate.

temps, n'étaient peut-être pas encore exploitées et qui certainement n'étaient pas en possession de leur trafic normal. La loi de 1874 et la convention de 1873 avaient donc permis aux compagnies de demander l'évaluation d'après le prix de premier établissement des lignes concédées depuis moins de quinze ans. Mais la loi de 1874 présentait quelques difficultés. Les compagnies voulaient faire partir le délai de quinze ans de l'époque de la mise en exploitation, et la loi paraissait contraire à leurs prétentions, car elle ne parlait que de l'époque de la concession. Mais s'agissait-il de la concession définitive ou éventuelle? La loi était muette sur ce point. Si l'on admettait l'époque de la concession comme point de départ du délai, les lignes concédées depuis moins de quinze ans pouvaient au moment du rachat n'être pas livrées à la circulation; elles pouvaient être ouvertes depuis moins de sept ans, et, dans ces cas, le mode de calcul exigé par l'article 37 pour le calcul de l'annuité ne pouvant avoir lieu, le choix laissé aux compagnies entre le produit net et le prix de premier établissement ne pouvait s'exercer. Les nouvelles conventions ont consacré la prétention des compagnies et désormais le délai de quinze ans court de la mise en exploitation.

Le choix accordé à la compagnie entre le prix de premier établissement et le produit net des lignes exploitées depuis moins de quinze ans est indivisible en ce sens que les compagnies ne pourraient demander l'évaluation d'après le produit net pour certaines de ces lignes et l'évaluation d'après le prix de premier établissement pour les autres. Il y a là une clause introduite dans les conventions dans un but d'équité, et les compagnies ne pourraient la détourner de ce but par une in-

terprétation littérale, et réaliser ainsi un bénéfice certain aux dépens du Trésor.

Si les compagnies demandent le prix de premier établissement des lignes exploitées depuis moins de quinze ans, l'Etat leur doit-il le paiement de ce prix en capital? Peut-il s'acquitter par le paiement d'une annuité comprenant l'intérêt et l'amortissement des dépenses de premier établissement faites sur ces lignes? Il s'agissait en 1874 de modifier le mode de calcul de l'annuité, mais rien n'indique que l'on ait voulu donner aux compagnies le droit de demander le capital. Le texte des conventions donne aux compagnies le droit de demander que ces lignes soient « évaluées d'après le prix réel de premier établissement » ou d'après ce que les compagnies « auront réellement dépensé pour leur établissement; » mais les textes n'indiquent pas le mode de paiement. Nous croyons que les compagnies peuvent demander le paiement en capital, car c'est le mode normal de paiement, et les conventions ne prévoient pas le mode de calcul de l'annuité, qui pourrait être substitué au paiement en capital.

La faculté accordée aux compagnies de se faire rembourser le prix de premier établissement des lignes exploitées depuis moins de quinze ans existe pour toutes les lignes de leur réseau, même pour celles qui ont été cédées par l'Etat en 1883. Le délai de quinze ans court du jour de la mise en exploitation, bien que plusieurs de ces lignes fussent déjà exploitées à l'époque de leur cession aux compagnies.

La fixation du prix de premier établissement peut présenter certaines difficultés. Pour les lignes construites par les compagnies, aucune difficulté n'est possi-

ble. Pour les lignes incorporées aux réseaux des grandes compagnies par des cessions ou rachats, il faut tenir compte, pour déterminer le prix servant de base au rachat, des charges que ces cessions ou rachats ont imposées aux compagnies, et non du prix réel de premier établissement fixé d'après les dépenses faites sur ces lignes par les premières compagnies concessionnaires.

Les subventions accordées par l'État doivent-elles être comprises dans le prix de premier établissement? Les lignes concédées en 1883 doivent coûter à l'État les 4/5es du prix de construction; il a en outre cédé gratuitement aux compagnies un réseau de 2,000 kilomètres lui ayant coûté 500 millions. En cas de rachat 15 ans avant la mise en exploitation de ces lignes, l'État devra-t-il payer leur prix total de premier établissement, alors que les compagnies y auront contribué pour une part minime? Cette solution peut paraître bizarre, et cependant elle serait assez équitable. Les compagnies n'ont accepté ces lignes qu'en considération des subventions élevées qui leur ont été promises ou accordées, car ces lignes doivent produire des insuffisances qui seront à la charge des compagnies, et il est injuste que l'État puisse reprendre ces subventions par un rachat prochain. Il nous paraît cependant impossible de comprendre dans le prix de rachat des lignes exploitées depuis moins de quinze ans les subventions accordées par l'État. Le texte des conventions, qui présentait quelque incertitude sur ce point, a été précisé par l'article 15 de la dernière convention, conclue avec l'Ouest et par l'avenant du 9 juillet 1883 qui a modifié l'article 17 de la convention conclue avec le Paris-Lyon-Méditerranée; on a substitué à la formule qui prescrivait le rachat « d'après le prix réel de pre-

mier établissement » une nouvelle formule qui prescrit l'évaluation de ces lignes « d'après ce que la compagnie aura réellement dépensé pour leur établissement. » Ce sont donc seulement les dépenses faites par les compagnies que l'État aura à rembourser en cas de rachat des lignes exploitées depuis moins de quinze ans. La faculté d'imputation des insuffisances au compte de premier établissement corrige un peu la rigueur de cette solution, car les compagnies pourront, en cas de rachat, se faire rembourser par l'État les insuffisances qu'elles auront portées à ce compte; mais ce n'est que pendant la période d'ouverture du compte provisoire d'exploitation qu'elles ont cette faculté, et de plus les conventions n'ont pas prévu l'imputation des insuffisances pour les lignes cédées gratuitement par l'État.

Nous avons encore à signaler un nouvel élément du prix de rachat. Dans les conventions antérieures, les compagnies n'avaient en cas de rachat aucune indemnité à demander pour les travaux complémentaires exécutés sur leur réseau pendant les dernières années. Cependant ces travaux, dont les compagnies n'ont pu tirer aucun profit au moment du rachat doivent profiter à l'État, qui serait forcé de les exécuter à ses frais, si la compagnie n'en avait pas pris l'initiative. Cette situation avait porté les compagnies, qui se voyaient menacées d'un rachat prochain, à ne faire que les travaux complémentaires urgents, et c'est l'État qui en eût souffert, si le rachat s'était effectué. Les conventions de 1883, pour éviter le retour de cette situation, ont concédé aux compagnies le droit de demander le remboursement des dépenses complémentaires effectuées par elles, avec l'approbation du ministre des travaux publics et dans

les limites du maximum annuel fixé par la loi de finances, dans les quinze dernières années précédant le rachat. Mais, comme chaque année ces travaux complémentaires produisent certains avantages aux compagnies, ce remboursement est diminué d'un quinzième par chaque année écoulée depuis la clôture de l'exercice dans lequel les travaux ont été exécutés. Les dépenses complémentaires du matériel roulant ne sont pas comprises dans les dépenses à rembourser, car elles doivent être remboursées séparément et à dire d'experts avec tout le matériel roulant. Les conventions de l'Orléans et du Midi limitent le remboursement des dépenses complémentaires à celles effectuées depuis le 1er janvier 1884. Les autres conventions ne fixent aucune limite et on pourrait croire que pour les quatre autres compagnies les travaux complémentaires exécutés avant 1884 devraient être remboursés en cas de rachat antérieur à 1899; mais nous pensons qu'il doit en être de même pour ces compagnies que pour le Midi et l'Orléans et qu'il ne s'agit que des travaux complémentaires postérieurs aux conventions. Il n'y aurait aucun motif d'une pareille différence. De plus, la convention du Nord, par exemple, dit que ce remboursement aura lieu pour les dépenses complémentaires « exécutées conformément aux dispositions de l'article 11, » et cet article 11, relatif à la garantie, comprend dans les comptes de garantie les charges des « travaux complémentaires à exécuter à toute époque. » Il ne s'agit donc que de travaux postérieurs aux conventions. La rédaction de la clause des travaux complémentaires est identique à celle du Nord dans les conventions qui n'ont pas fixé de date pour les travaux complémentaires remboursables.

En résumé, le prix de rachat se compose de quatre éléments : 1° une annuité calculée d'après l'article 37 du cahier des charges; 2° le prix de premier établissement des lignes ayant moins de quinze ans d'exploitation ; 3° le remboursement des dépenses complémentaires dans les conditions que nous venons de déterminer; 4° le prix du matériel roulant estimé à dire d'experts dans les conditions de l'article 36 du cahier des charges.

Outre le prix de rachat les compagnies auraient encore à partager entre leurs actionnaires leur réserve et leur domaine privé.

Les sommes que l'État doit avancer à titre de garantie figurent-elles dans les produits nets dont il faut tenir compte en cas de rachat? Cette question, qui n'avait pas été résolue dans les conventions de 1859, n'avait pas été tranchée dans les conventions postérieures, et dans les divers projets de rachat on s'était demandé comment il faudrait la résoudre. Si on admettait que les avances de garantie devaient entrer dans les produits nets servant de base au calcul de l'annuité de rachat, il nous semble que l'on ne pouvait comprendre ces sommes dans l'annuité que jusqu'à l'expiration du temps pour lequel la garantie avait été promise, et non jusqu'à l'expiration de la concession. Dans ce cas on aurait calculé l'annuité au moment du rachat d'après l'article 37, en y ajoutant, s'il y avait lieu, la garantie promise pour parfaire le dividende réservé par les conventions de 1859 et même le dividende que les compagnies avaient pu atteindre par suite du bénéfice réalisé sur le taux forfaitaire de 5.75 0/0, et on aurait servi cette annuité aux compagnies jusqu'à l'époque d'expiration de la garantie. A cette époque on aurait retranché les sommes ajoutées au produit net pour le calcul

de l'annuité, et on n'eût plus servi aux compagnies que l'annuité ainsi réduite. Les conventions de 1859, en créant un revenu garanti avaient nécessairement modifié les conditions du rachat, et il fallait les combiner avec le cahier des charges de 1857. La garantie accordée ne pouvait rester sans effet en cas de rachat, et l'Etat ne pouvait par aucun moyen enlever aux compagnies le bénéfice de cette garantie. Nous croyons donc que le rachat devait réserver aux compagnies la situation qu'elles avaient obtenue à la suite des conventions de 1859, et qu'il fallait compter dans les produits nets les sommes versées par l'Etat à titre de garantie; mais la garantie n'étant pas accordée pour toute la concession, il ne fallait payer aux compagnies l'annuité complémentaire correspondant aux avances de garantie que jusqu'à l'époque d'expiration de cette garantie. Il eût été cependant équitable de parfaire jusqu'à la fin de la concession le revenu assuré par les conventions, car le rachat empêchait les compagnies de se libérer du concours de l'Etat par suite des accroissements naturels de recettes et d'atteindre un revenu au moins égal à celui que les conventions leur réservaient. Mais cette raison d'équité ne pouvait permettre aux compagnies de demander à l'Etat jusqu'à la fin de leur concession l'annuité complémentaire correspondant aux avances de garantie.

Le droit que nous reconnaissons aux compagnies de comprendre les avances de garantie dans le calcul des produits nets ne leur assurait pas, d'une manière absolument certaine, un dividende pour les actions égal au dividende réservé. Les avances de garantie ne portaient, en effet, que sur le nouveau réseau; mais si le produit de l'ancien réseau était tombé au-dessous du produit réservé,

les avances de garantie ne l'auraient pas relevé au chiffre de ce produit réservé. L'hypothèse était du reste à peu près irréalisable.

Nous avons dit que la jurisprudence n'avait jamais eu à se prononcer sur cette difficulté; cependant il est probable qu'elle se fût prononcée pour l'opinion que nous avons adoptée, car le Conseil d'État, ayant à établir le cahier des charges à annexer aux concessions de chemins de fer d'intérêt local, a appliqué à ces chemins de fer l'article 37 du cahier des charges de 1857 et a décidé que l'on comprendrait dans les produits nets servant à calculer l'indemnité de rachat « les annuités payées à titre de subvention » (art. 36, 3°, du cahier des charges type approuvé par décret du 6 août 1881). Ces annuités payées à titre de subvention sont les sommes versées à titre de garantie. M. Aucoc[1] a vu à juste titre, dans cette décision du Conseil d'État, une interprétation du cahier des charges de 1857 combiné avec les conventions de 1859[2].

Avant 1883, la situation des compagnies n'était pas très nette au point de vue du rachat, et une interprétation défavorable aux compagnies, si elle avait été admise par le Conseil d'État, aurait pu rendre le rachat très désavantageux pour les compagnies. Les conventions ont apporté quelques modifications sur ce point aux conditions antérieures du rachat.

Les articles 15, 3°, des conventions conclues avec l'Est et l'Ouest décident que « le prix total de rachat ne pourra, dans aucun cas, ressortir à une somme inférieure

(1) *Conférences de droit administratif*, t. III, p. 477.

(2) Les cahiers des charges des compagnies algériennes, modifiés en 1885, comprennent les avances de garantie dans les produits nets servant de base au rachat.

au montant du revenu réservé augmenté des charges d'intérêt et d'amortissement des emprunts. » Donc, pour ces deux compagnies, si les divers éléments du prix de rachat, c'est-à-dire l'annuité de l'article 37, le prix de premier établissement des lignes exploitées depuis moins de quinze ans, les remboursements du matériel roulant et des travaux complémentaires, ne correspondent pas à une annuité égale au revenu minimum garanti par la convention, l'État s'engage à parfaire la différence et à payer l'annuité minimum garantie jusqu'à l'expiration de la concession.

Les compagnies de l'Orléans et du Midi obtiennent une garantie analogue, mais la rédaction de la clause relative à l'annuité en cas de rachat est rédigée d'une manière différente dans les conventions conclues avec ces compagnies. Il ne s'agit plus, comme pour l'Est et l'Ouest, du prix total de rachat, mais de l'annuité à payer en vertu de l'article 37. Cette annuité ne pourra en cas de rachat être inférieure au revenu garanti aux actionnaires et aux charges des emprunts faits par la compagnie, déduction faite de l'intérêt et de l'amortissement des sommes remboursées pour travaux complémentaires faits depuis moins de quinze ans. En cas de rachat, ces deux compagnies auraient donc droit : 1° à une annuité minimum ainsi fixée; 2° au prix de premier établissement des lignes exploitées depuis moins de quinze ans; 3° au remboursement d'une partie des travaux complémentaires; 4° au remboursement de la valeur du matériel. L'État garantirait donc à ces compagnies, en cas de rachat, un prix équivalant à une annuité supérieure au revenu garanti; en effet, l'annuité minimum ainsi fixée et le remboursement des travaux complémentaires assureraient le re-

venu garanti de 50 francs pour le Midi et de 56 francs pour l'Orléans, et ces compagnies auraient en plus le prix des lignes exploitées depuis moins de quinze ans et la valeur du matériel. Cet avantage fait au Midi et à l'Orléans peut paraître inexplicable; cependant notre interprétation est la seule que l'on puisse donner des articles 17, 3°, de la convention du Midi et 19, 3°, de la convention de l'Orléans. Peut-être cependant pourrait-on soutenir que la rédaction de ces articles est défectueuse et que par les mots « annuité à payer en vertu de l'article 37, » on a voulu entendre le prix à payer en cas de rachat, qui, d'après l'article 37, est une annuité pour toutes les lignes du réseau. Depuis 1874, il peut consister pour certaines lignes du réseau en un paiement en capital; mais les compagnies peuvent préférer le paiement d'une annuité, et c'est même cette annuité qui reste due pour toutes les lignes, sauf option des compagnies pour la loi de 1874. Les conventions du Midi et de l'Orléans auraient voulu parler de l'annuité ainsi comprise qui ne pourrait être inférieure au revenu minimum garanti. Si les compagnies optaient pour le paiement en capital des lignes exploitées depuis moins de quinze ans, il faudrait ajouter à l'annuité à payer pour les autres lignes une annuité correspondant à ce capital, et ce serait l'annuité totale ainsi calculée qui ne pourrait être inférieure au revenu minimum garanti. Même en admettant cette interprétation, l'Orléans et le Midi auraient en outre de l'annuité minimum le remboursement du matériel, et leur situation serait sur ce point meilleure que celle de l'Est et de l'Ouest, car pour ces deux compagnies la valeur du matériel est comprise dans la somme à laquelle le prix total de rachat ne peut être inférieur. — Cette interpré-

tation nous paraît du reste un peu subtile; les auteurs des conventions n'ont pu oublier que certaines lignes devaient être payées autrement que par une annuité, puisque dans le premier paragraphe des articles 15 (Midi) et 17 (Orléans) relatifs au prix de rachat minimum, il est question du rachat des lignes exploitées depuis moins de quinze ans.

Il n'est pas question, dans les conventions conclues avec les compagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, de la garantie d'une annuité minimum en cas de rachat. La situation pour ces deux compagnies est donc la même qu'avant 1883, et l'on peut se demander s'il faut comprendre, dans les produits nets en cas de rachat, les sommes avancées par l'État à titre de garantie d'intérêt. La solution de cette question n'est pas modifiée par les conventions de 1883. Aujourd'hui encore, en cas de rachat du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, il faudrait comprendre les avances de garantie dans les produits nets servant de base au calcul de l'annuité de rachat, mais seulement jusqu'à l'expiration de la garantie. Le dividende réservé à ces compagnies leur serait donc assuré par l'État jusqu'au 31 décembre 1914, à moins que le produit net du compte unique d'exploitation, déterminé d'après les articles 11 des conventions et augmenté de la garantie due par l'État, ne permette pas de distribuer aux actionnaires le revenu réservé. Mais à partir de 1915, l'État n'aurait plus à servir à ces compagnies que le produit net fixé pour l'annuité de rachat, déduction faite des avances de garantie comprises provisoirement dans cette annuité. On ne peut admettre, en effet, que l'État soit tenu, dans un texte formel, des avances de garantie, même sous la forme d'une annuité

de rachat, au delà de l'époque fixée pour l'expiration de la garantie.

Nous avons vu que dans les éléments du prix de rachat figure le remboursement de la valeur du matériel roulant. C'est là un avantage consenti aux compagnies; c'est en quelque sorte, comme on l'a dit, une prime d'expropriation, car les capitaux dépensés pour l'acquisition de ce matériel rentrent, comme les dépenses de construction, dans le capital de premier établissement, et les charges de ces capitaux doivent être couvertes par le revenu net du réseau ou, en cas de rachat, par l'annuité de l'article 37. Pour les lignes qui sont rachetées d'après le prix de premier établissement, le matériel roulant figurera dans ce prix de premier établissement. En vertu de l'article 36 du cahier des charges, il sera en outre remboursé à dire d'experts. Il sera donc remboursé deux fois. Cette conséquence peut, au premier abord, paraître extraordinaire; mais elle s'explique parfaitement par l'idée de prime d'expropriation; cette idée s'applique, en effet, aux lignes rachetées d'après le prix de premier établissement aussi bien qu'à celles rachetées au moyen d'une annuité.

Le remboursement dû aux compagnies pour rachat du matériel roulant peut être considérablement réduit si les compagnies ont eu recours à la garantie, car la créance de l'État pour avances de garantie, non remboursées au moment du rachat, doit être compensée jusqu'à due concurrence avec la somme due aux compagnies pour reprise du matériel roulant par l'État. Si la créance de l'État est supérieure à la valeur du matériel, l'État perdra-t-il la partie de sa créance qui n'aura pas été compensée par la valeur de ce matériel? La question, litigieuse en 1859,

l'est encore aujourd'hui. En cas de rachat, il eût fallu la résoudre, car les avances de garantie dépassaient, à l'époque des conventions de 1883, la valeur du matériel et des objets remboursables appartenant à la compagnie de l'Ouest et peut-être aussi à la compagnie d'Orléans. Le rapport présenté en 1880 au nom d'une commission de la Chambre et concluant au rachat du réseau de l'Orléans, évaluait le matériel à une somme inférieure à la dette de garantie. La question offre moins d'intérêt aujourd'hui à cause du remboursement en travaux que les compagnies doivent faire en vertu des dernières conventions. Mais les compagnies auront à demander de nouvelles avances au Trésor et il peut arriver que ces avances dépassent la valeur du matériel. Si alors l'État use de son droit de rachat, ne pourra-t-il rentrer dans ses avances que jusqu'à concurrence de la valeur de ce matériel? Les compagnies peuvent le prétendre. Elles peuvent invoquer le rapport fait au Corps législatif sur les conventions de 1859 et le texte des conventions, qui ne prévoit aucune réduction de l'annuité de rachat, et ne semble donner à l'État, comme gage du remboursement de la dette de garantie, que la valeur du matériel. A l'expiration des concessions, l'État ne peut avoir pour gage que le matériel, et il est juste d'assimiler le rachat à l'expiration, d'autant plus qu'en privant les compagnies de leur concession on leur enlève tout moyen de remboursement. La question doit donc être résolue en faveur des compagnies; elle présente du reste peu d'intérêt, surtout en présence de l'annuité minimum de rachat, garantie en 1883 à quatre compagnies.

Il nous reste encore à examiner une question relative au rachat. L'article 36 du cahier des charges, qui oblige

les compagnies à remettre à l'État à l'expiration de la concession le chemin de fer et les immeubles qui en dépendent en bon état d'entretien, donne au Gouvernement le droit de saisir pendant les cinq dernières années de la concession les revenus du chemin de fer et de les employer à rétablir en bon état le chemin et ses dépendances, si la compagnie ne se met pas en mesure de satisfaire à son obligation. Il est évident qu'en cas de rachat, la saisie des revenus est impossible; mais pourrait-on exiger la remise des lignes en bon état d'entretien? Certainement, car l'article 30 du cahier des charges oblige les compagnies à tenir constamment en bon état d'entretien le chemin de fer et ses dépendances, et il donne à l'administration le droit d'y pourvoir d'office aux frais des compagnies qui ne remplissent pas cette obligation. Avant 1883, on pouvait se demander si l'État avait le droit, en cas de rachat, d'exiger que les compagnies fissent à leurs frais les travaux complémentaires nécessaires qu'elles auraient pu négliger en prévision d'un rachat prochain. Cette question ne présente plus d'intérêt, puisque les travaux complémentaires faits dans les dernières années doivent être remboursés par l'État, et, si on lui reconnaissait le droit d'obliger les compagnies à exécuter les travaux complémentaires nécessaires au moment du rachat, il faudrait le condamner à payer ces travaux.

Toutes les difficultés relatives soit au rachat, soit à l'interprétation des conventions, sont de la compétence du conseil de préfecture avec droit de recours au Conseil d'État. Le conseil de préfecture de la Seine est compétent pour toutes les grandes compagnies (art. 69 du cahier des charges de 1857). Il est aussi compétent pour

le réseau Algérien de la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée (art. 69 du cahier des charges annexé à la convention du 1er mai 1863) et pour la compagnie de l'Ouest Algérien (art. 67 du cahier des charges annexé à la loi du 22 août 1881). D'autres conventions avec des compagnies Algériennes ont donné compétence au conseil de préfecture du département; c'est ainsi que le conseil de préfecture de Constantine est compétent pour la compagnie de l'Est Algérien (art. 67 du cahier des charges annexé à la loi du 15 décembre 1875, et art. 4 de la convention du 30 juin 1880, approuvée par la loi du 2 août 1880) et pour la compagnie de Bône-Guelma (art. 67 du cahier des charges annexé à la loi du 26 mars 1877), et le conseil de préfecture d'Oran pour la compagnie franco-algérienne (art. 71 du cahier des charges annexé à la loi du 3 juillet 1884).

§ VIII. *Solution apportée par les conventions de 1883 à la question du régime des chemins de fer.*

Les conventions de 1883 furent très favorablement accueillies par les Chambres. La situation financière était très difficile et on ne pouvait établir le budget extraordinaire. Il fallait créer de nouveaux impôts ou ajourner le programme des travaux publics. Les conventions, en faisant supporter aux compagnies la plus grande partie des travaux à exécuter pendant quelques années et en mettant à leur charge les insuffisances des nouvelles lignes, permettaient d'équilibrer plus facilement le budget de 1884 et les budgets postérieurs. Enfin, elles assuraient l'exécution du réseau complémentaire dans des conditions assez avantageuses pour l'État.

Depuis plusieurs années, l'État s'était chargé de construire les lignes de ce réseau; mais ces lignes traversaient des régions pauvres ou peu habitées et ne devaient compter que sur un très faible trafic. L'État dépensait 250 à 300 millions environ par an pour les chemins de fer et payait ces dépenses par l'emprunt. C'était pour le budget une charge très lourde s'augmentant annuellement de 12 à 15 millions au moins, car ces lignes ne couvraient même pas leurs frais d'exploitation. Les compagnies apportent leur concours à l'État, et, au lieu d'avoir à dépenser en dix ou douze ans une somme d'environ 2 milliards et demi, l'État n'aura à payer que la moitié de cette somme. Les compagnies ont pris à leur charge environ 600 millions des dépenses à faire sur les nouvelles lignes et s'engagent à rembourser immédiatement en travaux une dette de 550 millions d'un remboursement peut-être incertain et ne devant avoir lieu qu'à une époque très éloignée.

L'annuité à inscrire aux prochains budgets, jusqu'en 1895, pour l'exécution par l'État du réseau complémentaire, était évaluée à 120 millions, et on admettait qu'il faudrait y joindre 20 millions environ annuellement, quand ce réseau serait terminé, pour les insuffisances de recettes. Les compagnies prennent ces insuffisances à leur charge et leur concours pécuniaire, joint au remboursement de leur dette, permet de prévoir la réduction à 60 ou 70 millions de l'annuité à inscrire au budget (1). On peut même espérer que cette annuité sera considéra-

(1) La loi de finances annuelle fixe le maximum des dépenses qui pourront être faites pendant l'exercice par les compagnies, tant pour leur compte que pour celui de l'État. La loi du 8 août 1885 fixe ce maximum à 194 millions pour l'exercice 1886.

blement réduite par les profits que l'État retirera des chemins de fer nouveaux et par le partage des bénéfices qui aura peut-être commencé à l'époque où cette annuité sera entièrement inscrite au budget.

Les conventions devaient raffermir le crédit de l'État en faisant cesser les emprunts annuels que la construction par l'État exigeait. L'État fera néanmoins des emprunts, mais par l'intermédiaire des compagnies qui lui fourniront les fonds nécessaires. Le grand-livre de la dette publique restera fermé; l'État aurait tort de le rouvrir et de renoncer aux avances que les compagnies doivent lui faire. Son crédit, en 1883, était légèrement supérieur à celui des compagnies; mais c'est une charge supplémentaire bien minime, et l'État a intérêt à ménager son crédit et à le réserver pour de grands emprunts. Une série d'emprunts successifs empêcherait la hausse des rentes et rendrait impossible une nouvelle conversion. D'ailleurs, l'émission de titres par les grandes compagnies procure à l'État la perception des impôts sur le revenu et la transmission des valeurs mobilières, et cette perception compense largement la différence de crédit qui existe entre l'État et les compagnies. Actuellement on peut voir, d'après les cours de la rente et des obligations de chemins de fer, que l'État a intérêt à continuer le système d'avances faites par les compagnies (1).

L'État avait tant de sacrifices à demander aux compagnies pour la construction du troisième réseau qu'il ne pouvait espérer des modifications avantageuses pour

(1) Le 3 0/0 perpétuel à 80 francs rapporte 3.75 0/0. Les obligations des grandes compagnies à 380 francs environ ne rapportent que 3.65 0/0 pour un revenu net de 13 fr. 80. Le crédit des compagnies est donc actuellement supérieur à celui de l'État.

lui dans les conventions antérieures. Il a néanmoins obtenu des remaniements de tarifs et une part plus élevée dans le partage des bénéfices. La réduction du dividende réservé avant partage aurait même très rapidement fait profiter l'État de cette modification, si une crise commerciale n'avait pas diminué dans une forte proportion le trafic des chemins de fer.

En échange des charges que leur imposent les conventions, les compagnies obtiennent la cessation d'une situation très précaire. On leur demandait depuis plusieurs années la reconnaissance absolue de l'autorité de l'État sur les tarifs et des sacrifices exagérés pour faciliter la construction des nouvelles lignes. Elles ne pouvaient consentir à abandonner toutes leurs plus-values futures et à mettre leurs recettes à la disposition de l'Etat en lui permettant de remanier à son gré tous les tarifs. Leurs rapports avec l'Etat étaient devenus très difficiles, très tendus et elles avaient à craindre un prochain rachat. Les conventions leur accordent des garanties pour l'avenir. D'abord elles leur réservent ou leur garantissent leur situation antérieure; la garantie d'un dividende minimum pour quatre compagnies ne peut être considérée comme une augmentation des charges de l'État, car ce dividende, aujourd'hui garanti, était autrefois réservé, et les compagnies n'avaient point à craindre la diminution de leur dividende au-dessous du dividende réservé. On a donc pu dire avec raison, qu'en fait, « l'Etat ne garantissait aux compagnies que ce qui leur était déjà acquis [1]. » Les compagnies auraient pu craindre que leur produit net fût

(1) Rapport de M. Rouvier sur les conventions à la Chambre des députés.

absorbé en grande partie par les nouvelles lignes; mais les conventions les autorisent à porter les insuffisances de ces lignes au compte de premier établissement et diminuent ainsi le recours probable à la garantie d'intérêt. Pour les compagnies auxquelles un dividende n'est pas garanti, leur situation prospère en 1883, le maintien des garanties antérieures et la fixation d'un revenu réservé leur assurent, à moins d'événements imprévus, le maintien de leur dividende. Pour la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, qui avait accepté en 1875 des lignes improductives dont les insuffisances ne pouvaient être portées que jusqu'en 1884 ou 1885 au compte de premier établissement, la prolongation de la faculté d'imputation pendant une dizaine d'années est une nouvelle garantie qui permettra à cette compagnie de maintenir son dividende, malgré la baisse des recettes devant résulter des abaissements de tarifs.

Les conventions procurent encore d'autres avantages aux compagnies. Elles simplifient leur comptabilité. Elles unifient le réseau des compagnies qui exploitaient des lignes pour le compte de compagnies secondaires; enfin elles rendent, par le remboursement de garanties antérieures, la libre disposition de leur dividende aux compagnies qui avaient, comme le Midi et l'Orléans, une situation prospère et étaient obligées de consacrer tous leurs excédents de recettes à rembourser l'État.

Mais les plus sérieux avantages obtenus par les compagnies sont relatifs au droit de rachat. Bien que le droit de l'État soit maintenu, il n'a aucun intérêt à s'en servir pendant un certain nombre d'années. Tant que les compagnies n'auront pas réalisé le concours qu'elles ont promis à l'État pour le troisième réseau, il ne rachètera

pas. Si néanmoins de nouveaux projets de rachat étaient présentés, les nouvelles conditions du rachat protégeraient les compagnies contre ces projets. Le rachat serait en effet plus onéreux qu'avant 1883, surtout dans quelques années [1], lorsque les compagnies auront retrouvé les recettes que la baisse des tarifs et la diminution actuelle des transactions leur feront perdre. C'est une conséquence des conventions que nous considérons comme très heureuse aussi bien pour les compagnies que pour l'État. La stabilité du régime actuel des chemins de fer est ainsi assurée jusqu'à la fin de ce siècle. L'État n'aura pas à en souffrir, car le rachat lui est devenu inutile. Il devait surtout servir à obtenir des compagnies soit des abaissements de tarifs, soit l'acceptation de nouvelles lignes. On ne peut de longtemps songer à faire d'importantes concessions nouvelles. Quant aux abaissements de tarifs, lorsque par la progression naturelle des recettes l'ère du partage des bénéfices aura commencé, il sera très facile à l'État de consacrer sa part de bénéfices à des diminutions de tarifs. Ces diminutions devant faciliter l'augmentation du trafic, l'État pourra obtenir des compagnies un sacrifice à peu près égal; les diminutions éventuelles consenties par les compagnies en cas de suppression des impôts de grande vitesse en sont la preuve.

Nous pouvons dire, apres avoir étudié les conventions conclues en 1883, que ces conventions ont apporté une solution définitive à la question des chemins de fer qui

(1) Actuellement, par suite de l'application de l'article 37, l'État profiterait dans une certaine mesure, s'il rachetait, de la baisse des recettes, qui diminue le produit net servant de base au calcul de l'indemnité de rachat.

était ouverte depuis 1876. Elles ont été ce qu'elles devaient être, une œuvre de transaction. Jamais l'État n'avait apporté un concours pécuniaire aussi important aux compagnies; mais il se justifie par la nature et le trafic probable de toutes les nouvelles lignes. Il faut remarquer en outre que ces conventions n'ont pas été conclues dans les mêmes conditions que les conventions antérieures. Tandis qu'en 1859 et 1863 notamment les compagnies sollicitaient la révision de leurs contrats, en 1883, au contraire, c'est en quelque sorte l'État qui sollicitait le concours des compagnies pour terminer une œuvre qu'il avait imprudemment entreprise sans s'être assuré auparavant les moyens d'exécution. L'État ne pouvait dans ces conditions obtenir des compagnies de plus grands sacrifices que ceux qu'il a obtenus, d'autant plus que la situation financière ne lui permettait pas de menacer les compagnies de la seule arme qu'il eût contre elles, du droit de rachat.

Nous ferons néanmoins aux conventions quelques critiques de détail. On aurait dû, puisque l'on révisait entièrement les contrats antérieurs, résoudre toutes les questions litigieuses qui avaient été soulevées par ces contrats. Quelques-unes de ces questions ont été tranchées, mais il subsiste encore quelques difficultés que nous avons eu à examiner, notamment pour l'exercice du droit de rachat. C'est surtout sur le mode de concours apporté par les compagnies à la construction des nouvelles lignes que nous avons quelques critiques à présenter. Les dépenses de construction doivent rester à la charge de l'Etat et les compagnies construisent elles-mêmes et fournissent une contribution kilométrique fixe. Elles n'ont donc aucun intérêt à construire économique-

ment. Il est vrai que l'Etat fixera, d'accord avec elles, un maximum de dépenses; mais ce maximum peut être dépassé dans tous les cas où il y a une dépense extraordinaire imprévue. La fixation d'un maximum n'est donc pas une garantie sérieuse. De plus, le maximum est fixé d'après les projets de tracé de la compagnie; les compagnies chercheront donc, non à faire des tracés économiques, mais à établir des tracés qui faciliteront l'exploitation et en diminueront les frais, même si ces tracés doivent être beaucoup plus onéreux. Il eût été préférable, pour intéresser les compagnies à une construction économique, de leur demander une contribution équivalente d'une autre nature, par exemple une contribution proportionnelle aux dépenses. On eût même pu les intéresser à la construction à bon marché, qui doit être admise pour ces lignes d'un faible trafic, par une prime d'économie sur le maximum de dépenses fixé. Ce ne sont là, du reste, que des critiques de peu d'importance, et l'Etat évitera les abus que les compagnies pourraient commettre par un contrôle sérieux et par un examen approfondi des projets de tracé soumis à son approbation (1).

§ IX. *Conventions conclues depuis 1883.*

Depuis la conclusion des conventions de 1883 aucune convention importante n'a pu être conclue avec les gran-

(1) Une circulaire du ministre des travaux publics, du 22 octobre 1885, prescrit aux ingénieurs en chef de veiller, lors de l'examen des projets soumis à l'approbation du ministre par les compagnies, à ce que les dépenses soient réduites au strict minimum, et leur recommande de prendre connaissance des marchés passés pour l'exécution des travaux (*Revue d'administration*, 1885, tom. III, pag. 383).

des compagnies, et il n'y a plus de compagnies secondaires ayant un réseau d'une certaine étendue (1) avec lesquelles l'Etat ait eu à conclure quelque nouvelle convention. On peut signaler néanmoins une convention avec la compagnie des chemins de fer départementaux pour la construction et l'exploitation des chemins de fer de la Corse. D'après cette convention, approuvée par une loi du 19 décembre 1883, la compagnie s'engage à construire en Corse deux lignes déclarées d'utilité publique, à les pourvoir du matériel nécessaire et à les exploiter ainsi qu'une ligne construite par l'Etat d'Ajaccio à Bastia. La compagnie prend les mêmes engagements, sous réserve de la déclaration d'utilité publique, pour quelques autres lignes. Le capital de construction fixé à forfait doit être remboursé par l'Etat, à son choix, en 90 annuités calculées à 5 0/0, amortissement compris, ou en 3 0/0 amortissable au cours moyen de la quinzaine précédant la remise des titres. La compagnie s'engage à exploiter pendant 15 ans à partir de la mise en exploitation des lignes déclarées d'utilité publique, et le traité d'exploitation sera prorogé de trois en trois ans, à moins d'une dénonciation faite de ce traité par l'une ou l'autre partie six mois avant le terme fixé. La compagnie est redevable des recettes envers l'Etat; mais l'Etat doit lui rembourser les dépenses d'exploitation, augmentées d'une majoration de 8 0/0 pour frais généraux et dépenses d'administration centrale, d'une redevance annuelle représentant l'intérêt au taux de 5 0/0 des sommes dépensées pour l'acquisition du matériel, et d'une seconde redevance annuelle de 2 0/0

(1) Au 31 décembre 1884 il y avait dix compagnies secondaires exploitant 287 kilomètres d'intérêt général, non compris les chemins de fer de Ceinture de Paris.

pendant 30 ans pour l'amortissement des sommes dépensées pour l'acquisition de ce matériel. La convention fixe un maximum pour les dépenses d'exploitation à rembourser par l'Etat. La compagnie est intéressée par une prime d'économie égale au tiers de la différence entre le maximum de dépenses d'exploitation et les dépenses réelles, et par une part de bénéfices égale au quart de la recette nette au delà de 4,000 francs par kilomètre. Les chemins de fer corses seront construits à voie étroite, car ils doivent avoir un très faible trafic. On ne pourrait guère les concéder, et le système de régie intéressée admis par la loi du 19 décembre 1883 présente toutes les garanties nécessaires pour assurer l'exploitation économique de ces chemins de fer.

Nous devons encore signaler une proposition récente relative au réseau d'État. Depuis la création de ce réseau, plusieurs propositions tendant à la mise en adjudication de l'exploitation des lignes de l'État avaient été déposées à la Chambre, mais n'avaient pas été discutées (1). En présence des charges imposées par ce réseau qui ne donne qu'une recette nette insignifiante, quelques députés proposèrent, pendant la discussion du budget de 1885, la vente du réseau de l'État. La proposition, dans les conditions où elle était faite, devait être repoussée. Sous peine de le vendre à vil prix, on ne peut, en effet, mettre en adjudication le réseau de l'État. Sa cession ne peut se réaliser que par une convention à conclure entre le Gouvernement et une compagnie; mais il est difficile de

(1) Une proposition en ce sens a été déposée le 16 mars 1882. Une seconde proposition identique fut déposée le 13 mars 1883; la Commission d'initiative parlementaire en proposait la prise en considération, quand les conventions furent présentées à la Chambre.

trouver une compagnie qui offre la valeur réelle de ce réseau et qui tienne compte des plus-values futures.

Le dernier fait important relatif aux conventions est un projet de loi déposé le 28 mars 1885 et portant concession aux grandes compagnies de 1,600 ou 1,700 kilomètres. Nous avons vu que, parmi les concessions éventuelles faites en 1883, les unes ont pour objet des lignes dénommées, dont la concession deviendra définitive au fur et à mesure de la déclaration d'utilité publique [1], et que les autres doivent porter sur des lignes non dénommées à désigner ultérieurement. Le projet du 28 mars ne s'occupe que de ces dernières lignes; les lignes qu'il concède aux compagnies sont concédées définitivement ou éventuellement suivant qu'elles sont ou qu'elles ne sont pas déclarées d'utilité publique à l'époque du projet. La compagnie du Nord ne reçoit aucune ligne, car toutes les lignes classées dans la région de son réseau avaient été acceptées par elle dès 1883. La compagnie de l'Est ne reçoit qu'une partie des lignes non dénommées prévues dans les conventions (173 kilomètres au lieu de 250 kilomètres). Les autres compagnies acceptent des lignes d'une étendue un peu supérieure à celle prévue par les conventions. Toutes les lignes actuellement classées ne sont pas comprises dans les nouvelles concessions. Le ministre des travaux publics annonce dans son exposé des motifs qu'il s'est inspiré dans son choix d'abord de l'intérêt stratégique et ensuite de l'intérêt financier de

(1) En 1884, 94 kilomètres de lignes concédées éventuellement ont été déclarés d'utilité publique et leur concession est devenue définitive (*Bulletin du ministère des travaux publics*, février 1885, pag. 149). En 1885, les déclarations d'utilité publique votées ont rendu définitives des concessions éventuelles d'une étendue bien supérieure.

l'État; il a, en effet, choisi de préférence les lignes pour lesquelles les départements et les localités avaient offert un concours pécuniaire. Par application de l'article 2 de la convention conclue en 1883 avec l'Ouest, le projet incorpore deux lignes d'intérêt local au réseau d'intérêt général de cette compagnie.

Toutes les lignes nouvelles doivent être construites à voie normale. Par exception, le projet crée un réseau spécial d'environ 350 kilomètres situés en Bretagne, dont 150 kilomètres de lignes concédées définitivement en 1883, qui sera construit à voie étroite. La compagnie de l'Ouest, concessionnaire de ce réseau, ne l'exploiterait pas elle-même; elle passerait des traités d'exploitation avec des entrepreneurs de traction. Ces traités seraient conclus pour une durée limitée et avec faculté de résilier à toute époque. Ils devraient, du reste, être approuvés par décret délibéré en Conseil d'Etat [1]. L'exposé des motifs du projet relatif aux concessions faites à la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée annonçait qu'un projet était à l'étude pour créer également un réseau de 600 kilomètres à voie étroite dans la région du Sud-Est entre la frontière et la ligne de Gap à Aix. Pour faciliter la création de ce réseau, la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée s'est engagée à renoncer à la concession qui lui avait été faite en 1883 de la ligne de Digne à Saint-André dans cette région. Le projet du réseau à voie

(1) La convention relative au réseau à voie étroite de la Bretagne, conclue avec l'Ouest, le 25 mars 1885, a été approuvée par une loi du 10 décembre 1885. La contribution de la compagnie de l'Ouest a été ramenée par cette convention de 25,000 fr. à 12,500 fr. par kilom.; l'établissement à voie étroite coûtant moins cher, il est naturel que la part de la compagnie dans les dépenses soit diminuée.

étroite dans le Sud-Est, n'étant pas complètement étudié, ne fut qu'ultérieurement présenté à la Chambre. Les projets de concession soumis à la Chambre ne comportaient donc qu'un réseau à voie étroite en Bretagne, mais la commission de la Chambre a diminué l'étendue des concessions de lignes à voie normale faites à la compagnie d'Orléans, pour créer un réseau à voie étroite dans le centre de la France. D'après le projet de la Commission, ce réseau ne serait pas concédé à la compagnie d'Orléans; le ministre serait autorisé à en réaliser la concession au profit de la compagnie d'Orléans ou de toute autre compagnie.

Les projets de concession du 28 mars, ainsi modifiés en ce qui concerne la compagnie d'Orléans, ont été votés d'urgence par la Chambre des députés en juillet et en août 1885 (1); mais il n'ont pas encore été votés par le Sénat. Il est à souhaiter que l'on substitue la voie étroite à la voie normale pour toutes les lignes situées dans des régions pauvres, car la voie étroite permet de réaliser une économie importante dans les dépenses de construction et aussi dans les dépenses annuelles d'exploitation. On évitera les principaux inconvénients de la voie étroite en constituant de petits réseaux homogènes dans les régions où il n'y a point encore de chemins de fer. La pointe occidentale de la Bretagne, la région des Alpes au Sud-Est de la France et la Corse ont été très heureusement choisies pour expérimenter la voie étroite (2).

(1) Le vote de ces projets a eu lieu dans les séances des 23 juillet (Est et Ouest) et 3 et 4 août (Midi, Orléans et Paris-Lyon-Méditerranée).

(2) Le projet d'un réseau à voie étroite au Sud-Est de la France, que les projets du 28 mars annonçaient comme étant à l'étude, a fait

Si l'on veut terminer le réseau complémentaire vers 1893, comme on en avait annoncé l'intention lors de la discussion des conventions, il faudrait que toutes les lignes, dont la concession est prévue dans les conventions, fussent définitivement concédées en 1886, au plus tard en 1887, car les compagnies se sont réservé un délai de 8 ou 9 ans, à partir de la concession définitive, tant pour la production des plans parcellaires que pour l'exécution des lignes, et il faut de plus tenir compte du temps pendant lequel les projets sont examinés par l'administration.

l'objet d'une convention avec la Société Marseillaise de crédit industriel et commercial. D'après cette convention conclue le 23 juillet et approuvée par une loi du 17 août 1885, la Société Marseillaise a fondé une compagnie des chemins de fer du Sud de la France qui est concessionnaire d'un réseau d'environ 400 kilomètres dans les départements du Var, des Basses-Alpes et des Alpes-Maritimes. Une seule ligne, celle de Grasse à Meyrargues, lui est concédée à titre définitif, avec une garantie de 5 0/0 pendant toute la concession. Le coût kilométrique maximum pour la construction à voie étroite de cette ligne est fixé à environ 175,000 francs.

CHAPITRE III.

CONVENTIONS FINANCIÈRES CONCLUES AVEC LES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER EN ALGÉRIE.

En étudiant les conventions financières conclues entre l'État et les compagnies de chemins de fer, nous ne nous sommes occupé que des conventions relatives aux lignes d'intérêt général situées en France. Nous devons maintenant étudier les conventions financières relatives soit aux chemins de fer d'intérêt général en Algérie, soit aux chemins de fer d'intérêt local.

Dès l'année 1855, des études avaient été faites pour l'établissement d'un réseau de chemins de fer en Algérie. Un classement fut entrepris et une convention du 11 juillet 1860 concéda quelques lignes avec une garantie de 5 0/0 pour toute la durée de la concession; mais la compagnie concessionnaire, victime d'embarras financiers, ne put placer ses actions et céda sa concession à la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée qui pouvait, grâce à son crédit, trouver les capitaux nécessaires. Cette cession fut sanctionnée par une convention du 11 juin 1863. Le réseau concédé est de 513 kilomètres, la compagnie a reçu une subvention de 80 millions et une garantie de 75 ans à partir de 1872 et de 5 0/0 sur un capital maximum de 80 millions. L'État s'est réservé le

droit d'abaisser les tarifs lorsque les lignes concédées donneront un revenu net de 8 0/0 du capital dépensé par la compagnie; si, après réduction des tarifs au taux fixé par le cahier des charges des chemins de fer concédés en France au Paris-Lyon-Méditerranée, le revenu net dépasse 8 0/0, l'excédent sera partagé entre la compagnie et l'État.

Aucune nouvelle concession n'eut lieu en Algérie avant 1874; mais, à cette époque, des concessions à titre d'intérêt local furent faites par les départements d'Oran et de Constantine avec une garantie de 6 0/0 pendant toute la durée de la concession sur un capital déterminé à forfait.

En 1875, une ligne d'intérêt général fut concédée à la compagnie de Constantine à Sétif avec garantie d'un revenu kilométrique net et fixation à forfait des dépenses d'exploitation. A la suite de cette concession, plusieurs concessions furent faites dans des conditions analogues, et des lois du 26 mars 1877, du 2 août 1880 et du 22 août 1881 ont créé trois réseaux algériens concédés définitivement ou éventuellement aux compagnies de Bône-Guelma, de l'Est-Algérien et de l'Ouest-Algérien. Les lignes d'intérêt local concédées en 1874, celles concédées en 1877 et 1878 par le département d'Alger, et la ligne de Constantine à Sétif furent incorporées dans ces trois réseaux. Les chemins de fer de la Medjerdah en Tunisie furent aussi concédés à la compagnie de Bône-Guelma avec une garantie d'intérêt sous la forme d'une garantie d'un produit net kilométrique (1). Le réseau

(1) Les lignes tunisiennes font l'objet d'une convention spéciale du 8 mars 1877, approuvée par la loi du 26 mars 1877. Ces lignes avaient été concédées en 1876 à une société des chemins de fer de la Medjerdah, qui a cédé ses droits en 1877 à la compagnie de Bône-Guelma.

tunisien est distinct du réseau algérien appartenant à la compagnie de Bône à Guelma, et il peut être racheté séparément. En cas de rachat, la garantie accordée cessera et le prix de rachat servira, après réserve des sommes nécessaires à amortir les obligations émises pour les dépenses de premier établissement, à rembourser les sommes avancées par l'État à titre de garantie. Les sommes qui resteront dues à l'État seront portées au compte des avances de garantie de la compagnie Bône-Guelma et seront remboursées comme ces avances sur l'excédent du produit net des lignes algériennes appartenant à cette compagnie.

Les conventions financières conclues entre l'Etat et les compagnies de Bône-Guelma, de l'Est-Algérien et de l'Ouest-Algérien sont à peu près identiques et diffèrent sensiblement des conventions conclues avec les grandes compagnies pour les chemins de fer français et même avec la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée pour ses lignes algériennes. Les concessions sont de 99 ans et doivent prendre fin de 1975 à 1978. Aucune subvention pécuniaire n'est accordée par l'Etat, mais les compagnies ont obtenu pour toutes leurs lignes une garantie d'intérêt pour la durée entière de la concession. La garantie est calculée à un taux variable suivant les compagnies. Elle est de 6 0/0 pour toutes les anciennes lignes d'intérêt local incorporées au réseau d'intérêt général des trois compagnies, elle est également de 6 0/0 pour les lignes concédées en 1877 à la compagnie de Bône-Guelma; elle n'est au contraire que de 5 0/0 pour l'Est-Algérien et de 4.85 0/0 pour l'Ouest-Algérien. La garantie calculée à ce taux variable est fixée par les conventions soit sous la forme d'un revenu net kilométrique garanti, soit sous la

forme d'un intérêt garanti sur les sommes dépensées. Le capital d'établissement sur lequel porte la garantie est fixé à forfait pour les compagnies de Bône-Guelma et de l'Est-Algérien. Pour la compagnie de l'Ouest-Algérien la garantie porte sur les dépenses réelles de premier établissement dans les limites d'un maximum fixé.

Les dépenses d'exploitation sont fixées à forfait pour toutes les lignes et proportionnellement à la recette brute. Quelle que soit la recette brute, les dépenses d'exploitation ne peuvent descendre au-dessous d'un minimum fixé. Le chiffre kilométrique minimum des frais d'exploitation est en général de 7,460 fr. ou de 7,700 fr. Il peut descendre par exception jusqu'à 7,000 fr. pour quelques petites lignes, et même jusqu'à 6,500 pour la ligne d'Aïn-Thizy à Mascara (1) et à 5,000 fr. pour la ligne de Batna à Biskra qui a été concédée à l'Est-Algérien par la loi du 21 juillet 1884. Si la recette brute s'élève au-dessus d'un certain chiffre, le coëfficient d'exploitation est diminué progressivement et devient fixe à partir d'une recette brute de 20,000 francs. Voici le barême fixé pour les principales lignes de l'Est et de l'Ouest-Algérien :

Les frais d'exploitation sont fixés d'après la recette brute kilométrique :

Au-dessous de 11,000 francs de recette à la somme fixe . . . . de 7,460 fr.;
De 11 à 12,000 fr. à 68 0/0 avec maximum de 7,920 fr.;
De 12 à 13,000 fr. à 66 0/0 avec maximum de 8,190 fr.;
De 13 à 14,000 fr. à 63 0/0 avec maximum de 8,400 fr.;

(1) Convention du 12 juillet 1883 (art. 4) avec la compagnie Franco-Algérienne à laquelle ce système a été appliqué pour la concession de cette ligne avec garantie d'intérêt (Loi du 3 juillet 1884).

De 14 à 15,000 fr. à 60 0/0 avec maximum de 8,550 fr.;
De 15 à 16,000 fr. à 57 0/0 avec maximum de 8,640 fr.;
De 16 à 20,000 fr. à 54 0/0 avec maximum de 104,000 fr.
Au-dessus de 20,000 fr. à 52 0/0 sans maximum.

De la recette brute, on déduit les dépenses d'exploitation fixées à forfait (1), et on obtient le revenu net. S'il est inférieur au revenu garanti, l'Etat avance la différence; ses avances sont remboursables et portent intérêt à 4 0/0. Les avances faites pour insuffisance de produit net des lignes de Constantine à Sétif et de Bône à Guelma ne portent pas intérêt.

Le remboursement des avances de garantie a lieu dans des conditions différentes pour les trois compagnies : 1° la compagnie de Bône-Guelma garde ses revenus jusqu'à 8 0/0 du capital garanti, mais est obligée de consacrer la moitié du produit net entre 6 et 8 0/0 à constituer un fonds de réserve de 10 millions; tous les excédents au-dessus de 8 0/0 sont consacrés au remboursement de la dette de la compagnie, et après complet remboursement, ils sont partagés avec l'Etat; 2° la compagnie de l'Est-Algérien doit, après avoir couvert les insuffisances de produit net de toutes les lignes de son réseau, consacrer un tiers des excédents de produit net au delà du revenu garanti à rembourser les avances de garantie; après remboursement, le produit net au delà de 8 0/0 est par-

(1) Si la recette brute est inférieure au minimum des dépenses d'exploitation, la garantie sera augmentée du déficit de l'exploitation pour l'Est-Algérien (art. 7 de la convention approuvée par la loi du 2 août 1880 et articles 4 de deux conventions postérieures approuvées par des lois des 23 août 1883 et 21 mai 1884), et pour une ligne de l'Ouest-Algérien (art. 7 de la convention approuvée par la loi du 5 août 1882).

tagé avec l'Etat; 3° la compagnie de l'Ouest-Algérien doit consacrer les deux tiers du produit net au delà du revenu garanti, à rembourser les avances de garantie, et après complet remboursement, les recettes nettes au delà du revenu garanti seront partagées avec l'Etat.

L'Etat prend des garanties pour assurer l'exécution des lignes concédées aux compagnies algériennes et pour que le capital ne soit pas dissipé. Aucune émission d'obligations ne peut avoir lieu qu'en vertu de l'autorisation du ministre des travaux publics, après avis du ministre des finances, et au taux minimum déterminé par le ministre, la compagnie entendue. Le ministre peut exiger que les fonds provenant des émissions soient déposés à la Caisse des dépôts et consignations, en espèces ou en valeurs émises ou garanties par l'Etat, pour n'en être retirés que sur son autorisation, au fur et à mesure de l'avancement des travaux. De plus, les émissions d'obligations ne peuvent excéder les deux tiers du capital-actions pour l'Ouest-Algérien (loi du 5 août 1882, art. 4), ni les trois quarts de ce capital pour la compagnie de Bône-Guelma (loi du 21 avril 1882, art. 3). Elles ne sont pas limitées pour l'Est-Algérien.

Jusqu'en 1884, toutes les lignes d'Algérie étaient confiées à ces trois compagnies et à la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, sauf la ligne d'Arzew à Saïda qui avait été concédée en 1874 à la compagnie franco-algérienne. Cette ligne était la seule qui eût été concédée en Algérie sans garantie d'intérêt; mais la compagnie Franco-Algérienne avait obtenu le privilège exclusif de l'exploitation de l'Alfa sur une surface de 300,000 hectares, moyennant une redevance minime, et l'abandon gratuit des terrains nécessaires au chemin de fer qui appartenaient à l'Etat

ou avaient été concédés par lui avec réserve de reprise pour les services publics. En 1884, la compagnie Franco-Algérienne obtint la concession d'une petite ligne avec une garantie d'intérêt de 5 0/0 (loi du 3 juillet 1884); l'intérêt garanti n'était pas assuré par privilège aux obligataires qui prêteraient les fonds nécessaires à la construction. Mais la compagnie sollicitant de nouvelles concessions avec garantie d'intérêt, on fut amené par sa situation à introduire cette clause de privilège dans la concession. La compagnie Franco-Algérienne se trouvait, en effet, dans une situation financière assez critique; ses obligations avaient beaucoup baissé. Si on lui avait accordé une garantie d'intérêt, elle se serait appliquée aussi bien aux obligations non garanties déjà émises pour la ligne d'Arzew à Saïda qu'aux obligations à émettre pour la nouvelle ligne, car la loi française n'établit aucun privilège entre les divers obligataires d'une même compagnie. Dans ces conditions, la garantie eût été insuffisante et n'eût offert aucun gage sérieux aux souscripteurs; la compagnie n'aurait donc pu se procurer les fonds nécessaires à la construction d'une nouvelle ligne sans payer un intérêt élevé, bien supérieur au taux ordinaire de la garantie d'intérêt. Pour éviter ces inconvénients, les Chambres ont introduit, dans la loi du 15 avril 1885 qui approuve une convention du 15 mai 1884, concédant la ligne de Mostaganem à Tiaret à la compagnie Franco-Algérienne, une clause spéciale qui inaugure un nouveau système de garantie d'intérêt. D'après l'article 4 de cette loi, la garantie accordée par l'Etat et les produits nets de l'exploitation du chemin de fer concédé doivent être affectés, comme gage spécial et par privilège, au paiement de l'intérêt et de l'amortissement des obligations



emises pour l'établissement de ce chemin. Si l'Etat exerce la faculté de rachat ou si la ligne est mise en adjudication par suite de déchéance, le prix du rachat ou de l'adjudication devra également être affecté, comme gage spécial et par privilège, au service des intérêts et de l'amortissement ou au remboursement des obligations garanties. Cette innovation très heureuse a permis de concéder cette ligne à la compagnie Franco-Algérienne qui offrait de la construire à bas prix et qui, ayant déjà des lignes dans cette région, se trouvait dans de meilleures conditions qu'une nouvelle compagnie. Comme pour les autres compagnies algériennes, la garantie accordée pour la ligne de Mostaganem à Tiaret doit durer pendant toute la concession, le capital d'établissement est fixé à forfait; les dépenses sont également fixées à forfait et le remboursement des avances de garantie doit avoir lieu dès que le produit net dépassera le revenu garanti.

Une nouvelle concession vient d'être faite à la compagnie Franco-Algérienne, celle de la ligne de Mozbah à Méchéria, par la loi du 28 juillet 1885. Cette loi affecte également la garantie accordée et les produits de la ligne, comme gage spécial et par privilège, aux obligations qui seront émises pour son établissement. Ces récentes concessions faites à la compagnie Franco-Algérienne ont constitué à cette compagnie un réseau important qui part de la mer et pénètre au sud comme le réseau voisin de l'Ouest-Algérien [1].

Toutes les concessions faites en Algérie depuis 1875

(1) Au 31 décembre 1885, le réseau concédé en Algérie s'élève à 2,711 kilomètres, sur lesquels 1,831 kilomètres exploités.

présentent à peu près les mêmes caractères : intérêt garanti pendant toute la concession, capital de premier établissement généralement fixé à forfait, dépenses d'exploitation également déterminées à forfait. Ces conditions particulières simplifient le contrôle; mais il faut reconnaître que la fixation à forfait des dépenses d'exploitation et surtout de construction n'est possible que pour des lignes d'un établissement peu coûteux et d'un assez faible trafic. Le taux de la garantie accordé aux lignes algériennes est trop élevé; il devrait être inférieur à 5 0/0; on l'avait réduit à 4. 85 0/0 pour l'Ouest-Algérien; mais les dernières concessions faites de 1883 à 1885 à l'Ouest-Algérien et à la compagnie Franco-Algérienne ont rétabli le taux de 5 0/0. Pour les prochaines concessions, on pourrait très bien diminuer ce taux ou offrir aux compagnies la garantie au taux réel avec maximum de 5 0/0. Les forfaits n'ont pas toujours été très bien établis et ils ont souvent permis aux compagnies de faire des bénéfices payés par la garantie d'intérêt. Il nous serait difficile d'apprécier les forfaits établis pour les dépenses de construction, et du reste ces forfaits ne peuvent avoir plus d'inconvénients qu'un compte de premier établissement ouvert ou même limité par un maximum. Mais les forfaits d'exploitation ont été souvent établis d'après des barêmes trop avantageux pour les compagnies; c'est ainsi que la compagnie de l'Ouest-Algérien a pu réaliser un bénéfice de près de 200,000 francs pendant l'exercice 1884 (1), les

(1) Les conventions avec cette compagnie prévoient la création d'un fonds de réserve, avec les bénéfices résultant du forfait d'exploitation; quand ce fonds de réserve atteindra une certaine somme, les bénéfices seront versés, en tout ou en partie, suivant les lignes, en atténuation des avances de garantie.

dépenses réelles ne s'étant élevées qu'à 82 0/0 des dépenses fixées à forfait. Les barêmes qui produisent des différences aussi grandes devront être révisés dès que les conventions le permettront.

L'État s'est réservé le droit de racheter les lignes algériennes. Les conditions du rachat sont les mêmes pour la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée que celles fixées par le cahier des charges de 1857. Pour les quatre autres compagnies algériennes, les conditions du rachat et de la reprise du matériel ont été précisées et modifiées dans des conventions récentes à propos de nouvelles concessions. Voici les conditions actuelles de la reprise du matériel et du rachat d'après les lois des 16 juillet (Ouest-Algérien), 28 juillet (Bône-Guelma et Franco-Algérienne) et 7 août 1885 (Est-Algérien) : à l'expiration des concessions, l'État devra payer aux compagnies la valeur du matériel; mais il ne la devra pas intégralement. Il ne devra à l'Ouest-Algérien et à la compagnie Franco-Algérienne [1] que l'excédent de la valeur du matériel roulant et des divers objets mobiliers prévus à l'article 36 du cahier des charges sur les sommes portées au compte de premier établissement pour acquisition de ce matériel et de ces objets mobiliers. Les compagnies de Bône-Guelma et de l'Est-Algérien recevront, à l'expiration de leur concession, la valeur intégrale de leur matériel roulant et de leurs objets mobiliers; mais par exception pour les lignes concédées par les lois de juillet et août 1885, c'est-à-dire pour les lignes de Souk-Arrhas à Tebessa (Bône-Guelma) et des Ouled-Ramoun à Aïn-Beïda (Est-Algérien) elles

(1) Pour les trois lignes concédées avec garantie à cette compagnie. La ligne d'Arzew à Saïda reste soumise au cahier des charges annexé au décret du 29 avril 1874.

ne recevront que l'excédent de la valeur du matériel de ces lignes sur les sommes portées au compte de premier établissement. Si la valeur du matériel était inférieure aux sommes portées au compte de premier établissement, dans les cas où l'État ne doit que l'excédent, les compagnies n'auraient néanmoins aucune retenue à subir pour la moins-value de leur matériel. Sur la valeur du matériel ainsi déterminée, il faut déduire les sommes dues par les compagnies pour avances de garantie. Les sommes dépensées pour l'acquisition du matériel figurent dans les comptes de premier établissement et doivent être amorties à l'expiration des concessions; le remboursement du matériel constituait un avantage que les nouveaux articles 36 des cahiers des charges applicables aux compagnies algériennes suppriment en tout ou en partie, suivant les compagnies.

Le droit de racheter les concessions des compagnies algériennes ne pourra être exercé qu'à une époque variable suivant les compagnies et fixée de 1898 à 1904 par les conventions conclues récemment et approuvées par les lois des 16 et 28 juillet et 7 août 1885. Le nouvel article 37 des cahiers des charges fixe le prix de rachat d'après la moyenne des produits nets des sept dernières années, déduction faite des produits des deux plus faibles années. Les sommes payées ou dues par l'Etat à titre de garantie d'intérêt doivent être comprises dans les produits nets pour le calcul de l'indemnité de rachat; mais il faut retrancher la partie des excédents de produit net attribuée à l'État à titre de remboursement de ses avances ou de part dans les bénéfices [1]. En re-

(1) Pour l'annuité de rachat de la compagnie Franco-Algérienne,

tranchant la part des produits nets attribuée à l'Etat en remboursement des avances de garantie, on empêche que l'indemnité de rachat dépasse le produit net garanti avant complet remboursement de ces avances. La moyenne du produit net ainsi obtenue ne peut être inférieure au revenu garanti. Les compagnies ont, en outre, droit au remboursement de la valeur du matériel ou de l'excédent de cette valeur sur les sommes portées au compte de premier établissement, dans les mêmes conditions qu'à l'expiration des concessions. Par exception, si l'État exerce avant 1902 le droit de rachat sur la concession de l'Ouest-Algérien qui peut être rachetée à partir de 1898, il devra payer la valeur intégrale du matériel roulant, tandis qu'après 1902 il ne devra que l'excédent de la valeur du matériel sur les sommes portées au compte de premier établissement.

on ne doit pas comprendre dans le calcul des produits nets les sommes prélevées sur le produit net d'autres lignes que celles qui jouissent d'une garantie d'intérêt.

CHAPITRE IV.

CONDITIONS FINANCIÈRES D'ÉTABLISSEMENT DES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL.

Le principe des subventions départementales et communales inscrit dans la loi de 1842 n'avait pu être appliqué et avait été bientôt abrogé. Après les conventions de 1859 on revint à ce principe pour faciliter la construction de chemins de fer d'intérêt local, devant être construits et exploités économiquement. Dès 1860, le département du Bas-Rhin avait pu construire de petites lignes à très bas prix en se servant des ressources affectées à l'établissement de chemins vicinaux par la loi du 21 mai 1836. La loi du 12 juillet 1865, qui fixa les conditions d'établissement des chemins de fer d'intérêt local, laissa aux départements et aux communes le droit d'établir ces chemins ou de les concéder avec des subventions, sous réserve de la déclaration d'utilité publique par le pouvoir exécutif. Cette loi prévoyait le concours financier de l'État pour l'exécution des chemins de fer d'intérêt local; mais ce concours était accordé au département ou à la commune et non au concessionnaire, et il devait être limité proportionnellement à la dépense qui serait à la charge des départements, des communes et des intéressés. La loi de 1865 fixait le maximum de la subvention de l'Etat à la

moitié, au tiers ou au quart de la dépense assumée par les localités intéressées, suivant le produit que donnait chaque centime additionnel aux quatre contributions directes dans le département où la ligne devait être établie. Cette fixation de la subvention, d'après le produit du centime additionnel, avait pour but de permettre à l'Etat d'accorder des subventions plus élevées aux départements pauvres. La loi de 1864 limitait en outre à 6 millions la somme annuelle que l'Etat pourrait consacrer aux lignes d'intérêt local.

En exécution de la loi de 1865, de nombreuses concessions eurent lieu jusqu'en 1880. Les départements et les communes accordaient des subventions de toute nature, subventions en terrains ou en travaux, subventions en argent fixes ou kilométriques, mais elles n'accordaient pas de garanties d'intérêt (1). Parfois elles se réservaient le partage de la recette ou des bénéfices au-dessus d'une certaine recette. L'Etat accordait aussi son concours.

Bientôt cette loi fut vivement critiquée et plusieurs propositions furent faites au Parlement pour la modifier ou l'abroger. Elle avait été détournée de son but. On avait négligé de définir le caractère distinctif des lignes d'intérêt local et les départements avaient concédé de véritables lignes d'intérêt général. On avait même essayé d'établir une grande ligne par la concession de plusieurs lignes d'intérêt local traversant les départements et aboutissant les unes aux autres pour faire concurrence aux grandes

(1) Par exception, un revenu net kilométrique fut garanti à des lignes d'intérêt local en Algérie en 1874, 1877 et 1878 — et en France, le département de la Loire-Inférieure a garanti à une compagnie d'intérêt local une recette brute kilométrique minimum (décret 6 avril 1877).

compagnies. Les dépenses de construction et d'exploitation étaient beaucoup trop élevées. Les subventions en argent, employées de préférence aux autres modes de subvention, avaient favorisé la spéculation; souvent elles avaient été gaspillées et n'avaient pas servi à assurer l'exploitation des lignes concédées. Des projets déposés par le Gouvernement en 1878 ont amené une modification complète de la loi de 1865.

La nouvelle loi du 11 juin 1880 donne au pouvoir législatif le droit de déclarer l'utilité publique des lignes d'intérêt local. Elle maintient le concours financier de l'Etat; mais quand ce concours financier sera accordé, il le sera désormais sous forme de garantie d'intérêt, ou plus exactement sous forme de garantie d'un revenu brut minimum. L'Etat peut s'engager lors de la concession d'un chemin de fer d'intérêt local à payer, en cas d'insuffisance du produit brut pour couvrir les dépenses d'exploitation et 5 0/0 du capital de premier établissement, augmenté des insuffisances constatées pendant la période de construction : 1° une somme de 500 francs par kilomètre; 2° le quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute à 8,000 francs par kilomètre, et même à 10,000 francs, si le chemin de fer doit recevoir les véhicules des grands réseaux, mais une subvention au moins égale à celle de l'Etat doit être promise par le département ou la commune qui ont fait la concession. Si la subvention accordée par le département ou la commune est accordée en terrains, en travaux ou sous toute autre forme que celle d'annuités, elle est évaluée et transformée en annuités au taux de 4 0/0 [1], pour qu'elle

(1) Article 12 du décret du 20 mars 1882.

puisse être comparée à l'annuité promise par l'Etat, qu'elle doit au moins égaler. En aucun cas, la subvention de l'Etat ne pourra élever la recette brute au delà de 8,500 francs, ou de 10,500 francs (si la ligne doit recevoir les véhicules des grands réseaux), ni attribuer au capital un revenu supérieur à 5 0/0. Les charges imposées au Trésor par les lignes d'intérêt local sont limitées; elles ne peuvent dépasser une somme annuelle de 400,000 francs pour toutes les lignes d'un même département, et chaque année la loi de finances fixera le maximum des subventions qui pourront être accordées pendant l'année [1]. Les annuités payées par l'Etat à titre de garantie constituent des avances remboursables sans intérêts. Dès que le produit brut est suffisant pour couvrir les frais d'exploitation et servir un intérêt de 6 0/0 aux capitaux employés, la moitié de l'excédent est employée au remboursement des avances faites par l'Etat ou les localités dans la proportion de leurs avances et jusqu'à complet remboursement. La loi de 1880 ne prévoit pas le partage des bénéfices.

A toute époque le rachat est possible, et le rachat peut être exercé soit par le département ou la commune, soit par l'État. Mais l'État n'a le droit de racheter que si la ligne est déclarée d'intérêt général. L'indemnité de rachat est calculée d'une manière différente, suivant que le rachat a lieu dans les quinze premières années de l'exploitation ou après l'expiration de ces quinze années. Dans le premier cas, l'indemnité est fixée par une commission spéciale nommée dans les conditions fixées par la loi du 11

(1) La loi du 8 août 1885 fixe pour l'exercice 1886 le maximum des garanties qui pourront être accordées à un million pour les chemins de fer d'intérêt local et à 200,000 fr. pour les tramways (article 29).

juin 1880 (art. 11). Dans le second cas, l'indemnité de rachat consiste en une annuité calculée, comme pour les grandes compagnies, d'après les produits nets des sept dernières années, et en comprenant dans ces produits les annuités payées à titre de subvention. Le département aura le droit de reprendre le matériel et les objets mobiliers à dire d'experts, soit au moment du rachat, soit à l'expiration de la concession; mais la compagnie n'aura pas à l'expiration de la concession le droit d'exiger la reprise du matériel par l'État; elle ne pourra exiger de l'État que la reprise des approvisionnements et des matériaux combustibles, et, si l'État reprend le matériel et les objets mobiliers, il pourra les reprendre en tout ou en partie et à son choix. En cas de rachat, au contraire, la reprise de la totalité du matériel et des objets mobiliers pourra être exigée par la compagnie. Si l'État rachète, il le fait aux mêmes conditions que le département [1].

La loi de 1880 subordonne les émissions d'obligations par les compagnies concessionnaires de lignes d'intérêt local à l'autorisation du ministre des travaux publics; elle prend en outre des mesures de garantie pour assurer la construction des lignes concédées et, pour sauvegarder les intérêts des obligations, en prescrivant les conditions dans lesquelles pourront être émises les obligations (art. 18).

La loi de 1880 permet aussi à l'Etat d'apporter son concours financier à l'exécution de tramways, mais seulement dans le cas où les tramways doivent être desser-

(1) Les conditions du rachat et de la reprise du matériel sont fixées par les articles 35 et 36 du cahier des charges-type approuvé par décret du 6 août 1881.

vis par des locomotives et destinés au transport des voyageurs et des marchandises. Les conditions du concours de l'Etat sont les mêmes que pour les chemins de fer d'intérêt local; mais les subventions accordées ne peuvent élever la recette brute au delà de 6,500 francs.

Le système inauguré en 1880 est bien préférable à celui de 1865, car il assure la construction et la mise en exploitation des lignes concédées, il permet aux compagnies de trouver des capitaux à bas prix, il empêche les spéculations auxquelles donnaient lieu les subventions en capital, et enfin il intéresse les compagnies à construire économiquement pour ne pas dépasser le capital garanti. Depuis 1880, des concessions assez importantes ont été faites dans les conditions prévues par la loi du 11 juin 1880; des sociétés se sont même fondées pour obtenir la concession de lignes d'intérêt local. C'est ainsi que la société des chemins de fer économiques est devenue concessionnaire dans divers départements d'un réseau de 760 kilomètres [1], dont les deux tiers doivent être construits à voie étroite. Au 31 décembre 1885, malgré les incorporations faites depuis 1879 au réseau d'intérêt général, le réseau d'intérêt local déclaré d'utilité publique, s'élève à 3,567 kilomètres, sur lesquels 1,771 kilomètres sont en exploitation.

(1) Lois des 22 août 1881, 20 août 1883, 11 août 1884 et 17 janvier 1885. La société des chemins de fer départementaux est également concessionnaire de plusieurs lignes d'intérêt local.

CHAPITRE V.

CONTRÔLE FINANCIER EXERCÉ PAR L'ÉTAT SUR LA GESTION DES COMPAGNIES.

Le concours financier apporté par l'Etat aux compagnies de chemins de fer peut nécessiter l'établissement d'un contrôle.

Lorsque l'Etat promet une subvention en argent ou en travaux aux compagnies, il est inutile de surveiller la gestion financière des compagnies. Néanmoins, dans ces cas, les conventions ont pris quelques mesures de précaution à l'égard des compagnies pour assurer l'exécution des lignes concédées. Les conventions de 1863, qui accordaient des subventions aux grandes compagnies, exigeaient d'elles, avant le paiement de chaque terme des subventions, la justification de l'emploi en achats de terrains, travaux et approvisionnements, pour les huit premiers termes, d'une somme double du montant du terme échu, et, pour les huit derniers termes, d'une somme au moins égale au montant du terme échu, le dernier terme ne devant être payé qu'après achèvement de la ligne. Les subventions de 1863 et les subventions postérieures ayant été converties en annuités, ces justifications n'étaient plus exigibles. De même, pour les lignes d'intérêt local, l'Etat a souvent inséré dans les conces-

sions des justifications analogues avant le paiement des subventions promises.

Mais, si l'Etat a promis une garantie d'intérêt aux compagnies, s'il leur a consenti un prêt avec intérêt privilégié, ou même s'il s'est réservé le partage des bénéfices au delà d'un certain produit ou le droit de rachat d'après le prix de premier établissement ou d'après les produits nets, il est indispensable de contrôler la gestion financière des compagnies. Il faut que les comptes de premier établissement et les comptes annuels de recettes et de dépenses soient vérifiés par l'Etat. Cette vérification permet d'établir d'une manière certaine les charges des capitaux et les produits nets annuels. L'Etat pourra alors fixer les sommes qu'il doit avancer aux compagnies à titre de garantie, les remboursements auxquels il a droit soit pour les avances, soit pour l'intérêt des prêts qu'il leur a consentis. Il pourra également déterminer la part des produits nets qui lui revient en vertu du partage des bénéfices, ainsi que le prix de rachat.

Dans toutes les conventions contenant des dispositions qui pouvaient nécessiter un contrôle financier, l'État s'est réservé le droit de régler par décret délibéré en Conseil d'État les formes suivant lesquelles les compagnies devraient justifier leurs dépenses et leurs recettes. Des ordonnances du 20 novembre 1843 chargèrent un commissaire royal de surveiller la gestion financière des compagnies de Paris à Orléans et de Strasbourg à Bâle qui avaient obtenu, la première, une garantie d'intérêt, et la seconde, un prêt dont l'intérêt devait être payé à l'Etat par privilège sur les produits nets du chemin; ces ordonnances chargeaient un inspecteur des finances et une commission spéciale de sept membres de vérifier les

comptes de ces compagnies. L'article 54 de l'ordonnance du 15 novembre 1846 donna à des commissaires royaux les attributions que les règlements spéciaux à intervenir dans chaque cas particulier donneraient à l'Etat pour la surveillance de la gestion financière des compagnies. Plusieurs règlements intervinrent de 1850 à 1858 pour les compagnies qui avaient obtenu une garantie d'intérêt. Les conventions de 1859 nécessitèrent de nouveaux règlements qui furent mis en vigueur en 1863 pour toutes les compagnies, en 1868 pour le Nord [1]. Ils sont encore appliqués; mais des lois, décrets ou conventions postérieurs en ont modifié quelques clauses.

Ce sont les fonctionnaires chargés du contrôle qui surveillent la gestion financière des compagnies. Le service du contrôle, dirigé d'abord par des commissaires royaux, fut confié, en 1847, à des ingénieurs en chef. Le décret du 17 juin 1854 créa des inspecteurs généraux des chemins de fer chargés de la surveillance de l'exploitation commerciale et du contrôle de la gestion financière. Ils devaient exercer les fonctions attribuées aux commissaires du Gouvernement par les décrets ou ordonnances, en ce qui concerne la gestion financière des compagnies qui ont obtenu un prêt ou une garantie d'intérêt, ou avec lesquelles l'État est appelé à un partage de bénéfices (art. 7 du décret de 1854). Les décrets de 1863 et 1868 donnèrent à ces inspecteurs généraux les pouvoirs de surveillance alors réservés à l'État. Le contrôle, qui était resté sous la direction d'ingénieurs en chef, fut placé par le décret du 15 février 1868 sous la direction d'inspecteurs

(1) Décrets des 2 mai 1863 (Est), 6 mai 1863 (Midi, Ouest, Orléans), 6 juin 1863 (Paris-Lyon-Méditerranée), 12 août 1868 (Nord).

généraux des ponts et chaussées ou des mines. Un décret du 21 mai 1879 fit entrer ces inspecteurs généraux chargés du contrôle dans le corps des ponts et chaussées ou des mines, dont ils ne faisaient pas partie, et les chargea de l'inspection des services du contrôle et de la surveillance des chemins de fer en exploitation. Les inspecteurs généraux des chemins de fer, créés en 1854, ayant été supprimés par un décret du 20 juin 1879, leurs attributions furent confiées aux inspecteurs généraux des ponts et chaussées ou des mines déjà chargés de l'inspection des services du contrôle et de la surveillance des chemins de fer en exploitation. Par suite de ces modifications récentes, ce sont donc des inspecteurs généraux appartenant au corps des ponts et chaussées ou au corps des mines qui sont les chefs du contrôle technique, commercial et financier. Pour les compagnies algériennes de Bône-Guelma, de l'Est-Algérien et de l'Ouest-Algérien, ce sont des commissaires désignés par le ministre qui ont les pouvoirs de contrôle des inspecteurs généraux [1].

Les inspecteurs généraux des ponts et chaussées ou des mines chargés du contrôle dirigent chacun un arrondissement de contrôle, qui comprend un réseau d'une grande compagnie ou celui de l'Etat. Ils ont sous leurs ordres, pour la partie technique, des ingénieurs en chef des ponts et chaussées ou des mines, des ingénieurs ordinaires appartenant aux mêmes corps, des conducteurs des ponts et chaussées et des gardes-mines, et, pour la partie commerciale, des inspecteurs principaux

(1) Décrets des 26 janvier 1880, 24 août 1882 et 23 février 1884. Les lignes algériennes du Paris-Lyon-Méditerranée sont soumises à un règlement analogue à celui des lignes de la métropole (décret du 20 septembre 1863).

et des inspecteurs particuliers de l'exploitation commerciale ainsi que des commissaires de surveillance administrative.

Les inspecteurs principaux de l'exploitation commerciale sont spécialement chargés, aux termes du décret du 26 juillet 1852 (art. 5), de la surveillance des opérations financières des compagnies. Ils vérifient les traités passés avec des expéditeurs ou entrepreneurs de transports, la perception des taxes et frais accessoires, et constatent les dépenses et les recettes de l'exploitation. Ils doivent adresser des rapports mensuels à l'inspecteur général. Celui-ci recueille tous les renseignements propres à éclairer l'administration sur la gestion financière des compagnies et reçoit, pour les transmettre au ministre, les pièces que la compagnie est tenue de fournir d'après les décrets de 1863 et 1868 (Arrêté ministériel du 21 juin 1879, art. 1 et 4).

Les règlements de 1863 déterminent les droits de l'inspecteur général des chemins de fer, auquel est substitué depuis 1879 l'inspecteur général des ponts et chaussées ou des mines chargé du contrôle. La compagnie, dont il vérifie les comptes, doit lui communiquer à toute époque les registres de ses délibérations, ses livres-journaux, ses écritures, sa correspondance et tous les documents qu'il juge nécessaires pour constater la situation active et passive de la société. Il a, de plus, le droit d'assister aux séances de l'assemblée générale de la compagnie.

Le règlement intervenu en 1868 pour la compagnie du Nord, donne des pouvoirs plus étendus à l'inspecteur général; il a le droit de se faire ouvrir, pour constater la situation de la compagnie, les bureaux de comptabilité, les ateliers, magasins, dépôts de machines et

de valeurs de toute nature, y compris les deniers en caisse et les effets en portefeuille (art. 23, 2°); s'il trouve que des travaux, marchés et tous autres faits de gestion pouvant affecter soit la recette, soit la dépense, sont inutiles ou frustratoires, il en réfère au ministre, qui l'autorise, s'il y a lieu, à requérir la réunion immédiate du conseil d'administration pour délibérer sur les observations qu'il a à lui soumettre, et, dans ce cas, il assiste aux séances du conseil d'administration, et ses observations sont consignées au procès-verbal (art. 24). De plus, il surveille l'émission, l'amortissement et l'emploi des obligations ainsi que l'emploi des sommes avancées par l'Etat à titre de garantie. Ces clauses spéciales à la compagnie du Nord existaient dans les règlements antérieurs à 1863. Après les avoir supprimées dans les règlements de 1863, on les rétablit pour la compagnie du Nord en 1868.

Outre la surveillance de l'inspecteur général chargé du contrôle, les compagnies sont soumises à la vérification de l'inspection générale des finances; les inspecteurs des finances qui en sont chargés ont les mêmes pouvoirs que les inspecteurs généraux chargés du contrôle.

Les règlements de 1863 et 1868 ordonnent de soumettre les comptes des compagnies à une commission de vérification nommée par le ministre des travaux publics, composée d'un conseiller d'Etat, président, et de six membres, dont trois au choix du ministre des finances. La commission se fait présenter les documents nécessaires et peut se transporter, au besoin, par elle-même ou par des délégués, soit au siège de la compagnie, soit dans les gares, ateliers et bureaux de toutes les

lignes. Sur le rapport de cette commission et après communication au ministre des finances, le ministre des travaux publics arrête les comptes des compagnies; mais celles-ci ont le droit d'exercer un recours au contentieux devant le Conseil d'Etat, si elles jugent que le ministre n'a pas compris dans les comptes toutes les sommes qui doivent y figurer (articles 9 et 28 des décrets de 1863).

En exécution de ces règlements, le ministre a institué des commissions de vérification pour toutes les compagnies. Il a même institué une commission de vérification pour les chemins de fer de l'État le 1er décembre 1879. Mais la multiplicité des commissions de vérification entraînant des divergences dans les règlements des comptes proposés au ministre, un décret du 28 mars 1883 les a remplacées par une commission unique. Cette commission, instituée par le ministre des travaux publics, doit comprendre deux conseillers d'État, dont l'un est désigné comme président, quatre membres nommés par le ministre des finances et trois membres désignés par le ministre des travaux publics. Sont membres de droit, les inspecteurs généraux des finances chargés du contrôle financier et les inspecteurs généraux des ponts et chaussées ou des mines chargés du contrôle de l'exploitation; mais ils n'ont voix délibérative que dans les affaires de leur service. Les inspecteurs des finances qui ont procédé à la vérification des comptes sont adjoints à la commission comme rapporteurs, et les auditeurs au Conseil d'État remplissent les fonctions de secrétaires.

Un décret récent du 7 juin 1884 est venu augmenter le contrôle de l'État en instituant quatre commissaires généraux chargés de surveiller tous les actes de la gestion

financière des compagnies dotées de la garantie d'intérêt. Les cahiers des charges [1] avaient prévu la création de « un ou plusieurs inspecteurs ou commissaires spécialement chargés de surveiller les opérations de la compagnie pour tout ce qui ne rentre pas dans les attributions des ingénieurs de l'Etat, » et lors de la discussion des conventions de 1883, le ministre des travaux publics avait annoncé son intention d'appliquer cet article du cahier des charges. Ces commissaires sont chargés de veiller à l'exécution des statuts des compagniès, de contrôler les délibérations du conseil d'administration en ce qui touche les intérêts du Trésor, de surveiller l'émission et l'amortissement des obligations, les placements de fonds, les achats de valeurs, les reports et les escomptes de papiers (articles 2). Le décret leur accorde les attributions données par le règlement de 1868 aux inspecteurs généraux chargés du contrôle financier de la compagnie du Nord. Ils peuvent donc se faire communiquer les livres et toutes les pièces nécessaires, se faire ouvrir les ateliers, magasins et dépôts de matières ou de valeurs de toute nature, et, dans ce cas, se faire assister des inspecteurs généraux des finances chargés du contrôle financier (articles 3 et 6). Ils peuvent assister aux assemblées d'actionnaires, comme les inspecteurs généraux du contrôle, et ils peuvent de plus requérir l'insertion de leurs observations au procès-verbal (article 5). Si des travaux ou traités leur paraissent nuisibles aux intérêts de l'État, ils peuvent requérir la réunion immédiate du conseil d'administration pour délibérer sur leurs observations, et, dans ce cas, ils assistent à la réunion du conseil et font ins-

(1) Article 66 pour les compagnies françaises et article 64 pour les compagnies algériennes.

crire leurs observations au procès-verbal (article 5). Le règlement de 1868, pour la compagnie du Nord, conférait le droit de requérir la réunion du conseil à l'inspecteur général chargé du contrôle; mais il ne pouvait l'exercer qu'après en avoir référé au ministre et en avoir reçu l'autorisation. Les commissaires généraux institués en 1884 ont ce droit à l'égard de toutes les compagnies, sans avoir besoin d'en référer au ministre.

Une circulaire ministérielle du 22 janvier 1885 (1) prescrit aux commissaires généraux d'adresser aux ministres des rapports trimestriels sur les compagnies qu'ils sont chargés de contrôler, de formuler leurs observations sur leur gestion, et, s'il y a lieu, de proposer au ministre les modifications qui leur paraîtraient utiles. Ils doivent de plus annexer à leurs rapports les tableaux relatifs aux marchés et traités passés par les compagnies, aux achats d'immeubles ou de valeurs et aux opérations d'émission, de reports ou d'escomptes.

Cette nouvelle institution de commissaires généraux n'était pas indispensable. Il eût été très facile, si l'on jugeait utile de fortifier le contrôle de l'État, de donner leurs attributions aux inspecteurs généraux du contrôle ou aux inspecteurs des finances chargés de vérifier les comptes des compagnies, qui avaient déjà, en vertu du décret de 1868, des attributions presque indentiques pour la compagnie du Nord, d'autant plus que les commissaires généraux seront choisis parmi les inspecteurs des finances (2).

(1) *Bulletin annoté des chemins de fer en exploitation*, 1885, p. 30.

(2) Décret du 26 juin 1884, sur les inspecteurs des finances nommés commissaires généraux des chemins de fer.

CHAPITRE VI.

RÈGLES D'ÉTABLISSEMENT DES COMPTES DES COMPAGNIES.

Nous venons d'étudier l'organisation du contrôle financier établi sur les compagnies de chemins de fer. C'est d'après les documents fournis par la compagnie et vérifiés par les agents du contrôle et la commission de vérification que le ministre arrête les comptes des compagnies. Nous devons rechercher maintenant quels sont les comptes soumis à la vérification du ministre et d'après quelles règles ils doivent être arrêtés.

Avant 1883, il fallait distinguer les comptes de premier établissement et les comptes annuels, et pour les comptes d'établissement il fallait en outre distinguer ceux de l'ancien et ceux du nouveau réseau.

L'État ayant garanti aux compagnies l'intérêt à 4 0/0 et l'amortissement au même taux des dépenses faites sur le nouveau réseau, il fallait vérifier les comptes de premier établissement du nouveau réseau pour toutes les compagnies, ainsi que les dépenses complémentaires autorisées faites sur ce réseau.

L'État s'étant réservé le partage des bénéfices quand les compagnies retireraient un certain revenu du capital dépensé à la construction de l'ancien réseau, il fallait également vérifier les comptes de premier établissement

et des dépenses complémentaires de l'ancien réseau; mais la situation de toutes les compagnies n'était pas la même à ce point de vue. Le partage devant avoir lieu pour les compagnies de Paris-Lyon-Méditerranée, de l'Est et du Midi, lorsque le produit net dépasserait un certain taux, 6, 6.50 ou 8 0/0 du capital dépensé, il fallait pour ces compagnies vérifier les comptes de premier établissement de l'ancien réseau. Pour la compagnie du Nord, les comptes de l'ancien réseau devaient aussi être vérifiés malgré la fixation à forfait du revenu kilométrique réservé avant partage sur l'ancien réseau, car ce revenu était diminué de 52 francs par chaque million de dépenses non admis au compte de premier établissement sur la somme prévue de 540 millions pour l'établissement de l'ancien réseau (convention du 22 mai 1869, article 10). Pour l'Ouest et l'Orléans le revenu réservé avant partage sur l'ancien réseau étant fixé à une somme kilométrique fixe et les conventions n'ayant pas autorisé de travaux complémentaires sur ce réseau, il n'y avait pas lieu de vérifier les comptes de premier établissement de l'ancien réseau.

Quant aux comptes annuels, les décrets de 1863 n'obligent les compagnies à les soumettre à la commission de vérification qu'à partir de 1864 pour l'Est et de 1865 pour les autres compagnies, et seulement dans le cas où elles réclameraient la garantie d'intérêt. Dans ce cas, il y a lieu à vérification, car l'État doit établir quels sont les produits nets de l'ancien et du nouveau réseau : de l'ancien réseau pour voir dans quelle mesure doit fonctionner le déversoir, et du nouveau réseau pour établir les insuffisances non couvertes par le déversoir, que l'État doit avancer. Si la garantie avait fonctionné, il fallait encore

vérifier les comptes annuels pour établir les remboursements dus à l'État. A partir de 1872, le partage des bénéfices pouvant fonctionner, les comptes annuels durent toujours être soumis à la vérification de l'Etat.

Les conventions de 1883, tranchant quelques difficultés, ont arrêté à forfait les comptes de premier établissement de plusieurs compagnies; mais ces comptes ne sont pas clos. Depuis ces conventions, l'ancien et le nouveau réseau étant réunis, et les compagnies pouvant prélever sur le produit net, l'intérêt et l'amortissement réels de toutes les dépenses justifiées et des travaux complémentaires autorisés, tous leurs comptes doivent être soumis à la commission de vérification et arrêtés par le ministre.

Les décrets de 1863 et 1868, modifiés par les conventions, déterminent les éléments des comptes des compagnies. Il y a de nombreuses difficultés de fait pour l'établissement de ces comptes, surtout pour le chiffre réel des dépenses et des recettes. Il y a en outre des difficultés de droit, car il faut fixer le caractère des dépenses et établir si ce sont des dépenses d'exploitation ou de premier établissement. L'intérêt des compagnies peut être de porter les dépenses à un compte plutôt qu'à l'autre, cela dépend de bien des circonstances, et l'intérêt de l'État sera souvent sur ces points contraire à celui des compagnies. C'est surtout sur l'imputation à l'un ou à l'autre compte qu'un contrôle sérieux est indispensable.

Il est assez difficile de définir les dépenses ayant le caractère de premier établissement. Ce sont toutes les sommes que la compagnie dépense utilement pour la construction et la mise en service du chemin de fer et pour les améliorations et travaux neufs nécessités par le

développement du trafic. Mais en pratique, on a été forcé de faire rentrer dans le compte de premier établissement des sommes qui n'ont pas le caractère de dépenses de premier établissement et qui cependant doivent figurer dans ce compte, par exemple l'intérêt des capitaux pendant la période de construction, les insuffisances des sections successivement mises en exploitation et même parfois les insuffisances de la ligne entière pendant quelques années. D'après les décrets de 1863, les comptes de premier établissement devaient être arrêtés provisoirement le 1er janvier suivant la mise en exploitation et définitivement cinq ans après. Ce délai de cinq ans, porté à dix ans en 1868, fut supprimé en 1883, car on reconnut alors que ces comptes ne peuvent jamais être clos.

Les comptes de premier établissement doivent comprendre, d'après les décrets de 1863 et 1868, qui en fixent les éléments pour le nouveau réseau, mais qui sont aussi applicables pour toutes les lignes de l'ancien réseau ou qui y ont été rattachées :

1° Toutes les sommes dépensées utilement pour le rachat, la construction et la mise en service de chaque ligne et de ses dépendances jusqu'au 1er janvier qui a suivi l'ouverture de la ligne. — Les commissions de vérification ont joint à ces dépenses de premier établissement proprement dites, les travaux de parachèvement. Ce sont des travaux « exécutés d'une manière notoirement insuffisante et qu'il faut reconstruire ou compléter dans un délai très rapproché de celui de la mise en exploitation [1]. » Ces travaux sont souvent ajournés et remplacés par des travaux provisoires pour permettre l'exploitation

(1) M. Aucoc, tom. III, pag. 550.

immédiate. Dans ce cas, les commissions de vérification reportent les travaux provisoires au compte d'exploitation et inscrivent les travaux définitifs au compte de premier établissement (1).

2° La dépense d'entretien et d'exploitation, jusqu'à la même époque, des parties du chemin successivement mises en exploitation.

3° Les trois cinquièmes de la dépense d'entretien de la voie et des terrassements pendant une année, à dater de la même époque, pour les parties du chemin qui n'auraient été mises en service que dans le cours de l'année précédente.

4° Les sommes employées au paiement de l'intérêt et de l'amortissement des titres émis pour le rachat ou la construction des lignes, jusqu'à l'époque où commence pour ces lignes la garantie, et seulement pour la portion de cet intérêt et de cet amortissement, qui ne serait pas couverte par les produits nets des lignes ou sections successivement mises en exploitation. Ces sommes constituent un élément des comptes de premier établissement spécial au nouveau réseau.

Il faut ajouter aux comptes de premier établissement, outre ces éléments prévus dans les décrets de 1863 :

5° Les travaux complémentaires autorisés par le ministre dans les limites du maximum fixé par les conventions jusqu'en 1884, et par la loi de finances annuelle depuis 1884.

6° L'insuffisance du produit des lignes concédées en 1875 et en 1883 pour couvrir l'intérêt et l'amortissement des capitaux employés à leur construction et restant à la

(1) M. Aucoc, tom. III, pag. 550.

charge des compagnies. Nous rappelons que la faculté d'imputer les insuffisances au compte de premier établissement est tantôt facultative, tantôt obligatoire et qu'elle s'applique plus ou moins largement suivant les compagnies.

7° Les approvisionnements dans la limite du maximum fixé par les conventions de 1883; mais les approvisionnements ne peuvent être portés, comme les autres éléments des comptes d'établissement, au compte de chaque ligne séparément; ils sont portés en bloc au compte d'établissement pour tout le réseau.

On déduit du compte de premier établissement les sommes prévues par l'article 2 des règlements de 1863 : 1° les produits bruts de toute nature afférents aux parties du chemin successivement mises en service et réalisés jusqu'au 1er janvier qui a suivi l'ouverture de chaque ligne. Les dépenses de cette exploitation figurant au compte de premier établissement, il est juste d'en déduire les recettes; 2° le produit des propriétés immobilières à aliéner que la compagnie a acquises et qui ne sont pas affectées au service du chemin de fer; ces propriétés doivent être aliénées dans le délai de deux ans après l'achèvement des travaux; 3° le produit des capitaux affectés à l'établissement de chaque ligne jusqu'au moment de leur emploi en travaux.

Les comptes de premier établissement des lignes concédées en 1883, doivent-ils être établis d'après les règles que nous venons d'énumérer? Ces lignes sont construites par les compagnies; mais c'est l'État qui paie les frais de premier établissement sauf une contribution des compagnies. Il est d'abord certain qu'il faut enlever du compte de premier établissement les insuffisances que la

compagnie peut ou doit porter au compte de premier établissement; ces insuffisances restent à la charge des compagnies. Il en est de même des travaux complémentaires qui pourront être faits. Il faudra également écarter les dépenses d'entretien et d'exploitation jusqu'au 1er janvier suivant l'ouverture de la ligne et les recettes correspondantes, car l'État ne doit supporter aucune insuffisance d'exploitation. Il n'y aura pas lieu de s'occuper de l'article 1er, 4°, des décrets de 1863, qui permet de reporter les insuffisances au compte de premier établissement jusqu'à l'époque d'ouverture de la garantie. L'État n'a à supporter, d'après le texte des conventions, que la dépense de construction, les frais généraux, les frais de personnel et l'intérêt des capitaux pendant la période de construction. Si dans l'acquisition des terrains la compagnie a dû acquérir des propriétés immobilières qui ne sont pas affectées au service du chemin de fer, elle devra déduire la valeur ou le prix de vente de ces propriétés du compte de l'Etat; sur ce point les décrets de 1863 sont applicables. Il eût été juste de comprendre dans les dépenses de premier établissement les trois cinquièmes de la dépense d'entretien de la voie et des terrassements dans les conditions prévues par les décrets de 1863, car ces dépenses ont le caractère de dépenses de premier établissement. Il se produit pendant les premiers temps de l'exploitation un tassement qui nécessite de grands frais d'entretien, et c'est à forfait qu'on avait considéré comme véritablement de premier établissement les trois cinquièmes des dépenses d'entretien de la voie et des terrassements pendant une année; ces dépenses devraient figurer au compte de l'Etat, mais les conventions de 1883 ne prévoient pas cette imputation au compte

de l'Etat, et ces dépenses devront rester à la charge des compagnies.

Ces modifications dans les comptes de premier établissement des lignes concédées en 1883, n'ont lieu qu'en ce qui concerne le compte des dépenses à la charge de l'Etat. Les éléments, que nous en avons écartés, pourront être portés au compte de premier établissement, mais à la charge des compagnies. Du reste, pour ces lignes toutes les dépenses figurent dans les comptes des compagnies, et l'on déduit des charges les annuités payées par l'Etat.

Nous avons vu que les travaux complémentaires peuvent figurer au compte de premier établissement; mais il faut qu'ils aient le caractère de travaux de premier établissement, et ce caractère est particulièrement difficile à déterminer pour les travaux complémentaires. Les conventions de 1868 ont cité quelques exemples de travaux complémentaires de premier établissement, l'agrandissement des gares, l'augmentation du matériel roulant, la pose de secondes voies ou de voies de garage. M. Aucoc cite d'autres exemples de travaux complémentaires de premier établissement : « La construction de dépôts de locomotives, d'ateliers de réparations, la couverture de quais à marchandises , l'établissement de prises d'eau pour l'alimentation des machines, l'installation de plaques tournantes et de grues à des stations qui n'en avaient pas jusque-là, l'établissement de rails sur les quais des ports reliant ces quais avec les gares [1]. » Des difficultés ont été soulevées notamment pour les améliorations du matériel roulant et pour la substitution de rails en acier aux rails

(1) M. Aucoc, *Conférences de droit administratif*, tom. III, p. 551.

en fer. Le Conseil d'État a décidé qu'il ne fallait porter au compte de premier établissement que les plus-values de quantité, et, par application de ce principe, qu'il fallait porter au compte d'exploitation les rails d'acier substitués à des rails de fer hors de service [1], et au compte d'établissement l'excédent des dépenses résultant du remplacement des plaques tournantes par des plaques de plus grandes dimensions [2]. Par exception, des dépenses ayant le caractère de premier établissement devront être comprises dans les dépenses d'exploitation; c'est ainsi que, d'après les conventions de 1875 avec l'Est (art. 17) et l'Ouest (art. 11), les travaux accessoires à exécuter successivement dans les gares ou sur les quais des ports sont compris dans les comptes d'exploitation.

Il y avait lieu, avant 1883, de répartir les dépenses d'établissement entre les deux réseaux; aujourd'hui encore il peut y avoir un compte d'exploitation partielle, malgré l'unification des réseaux, et il est utile de savoir d'après quelles règles on répartissait les dépenses entre les deux réseaux, car les mêmes règles seront applicables à la répartition des dépenses entre le réseau unique et le réseau d'exploitation partielle. Les règles admises pour cette répartition sont indiquées dans l'ouvrage de M. Aucoc : 1° Les dépenses de construction et d'agrandissement des gares communes sont réparties proportionnellement au nombre de branches qui viennent y aboutir et en tenant compte du trafic de ces lignes. 2° Les

(1) Mais le remplacement de rails de fer par des rails d'acier, si les rails de fer n'étaient pas hors de service, permettrait de porter au compte de premier établissement la plus-value (M. Aucoc, *op. cit.*, p. 554).

(2) Arrêt du Conseil d'État du 15 juin 1877.

frais du matériel roulant et les dépenses de bâtiments communs autres que les gares sont répartis proportionnellement au parcours kilométrique annuel des trains, ce qui permet de tenir compte à la fois de la longueur exploitée et de l'importance du trafic. 3° Les frais généraux sont répartis proportionnellement aux dépenses faites sur chacun des réseaux (1).

Les comptes annuels d'exploitation doivent être soumis à la vérification de l'État. Les décrets de 1863 fixent le mode de justification des recettes et des dépenses pour établir le produit net annuel devant servir de base au calcul de la garantie et du partage.

Les compagnies sont d'abord tenues de remettre au ministre des travaux publics, dans les trois premiers mois de l'année, leur projet de budget pour l'année suivante et de lui communiquer dans le cours de l'exercice les modifications qu'il y a lieu d'apporter à ce budget.

Elles doivent arrêter les comptes annuels de chaque exercice dans les quatre premiers mois de l'exercice suivant. Ces comptes doivent être distincts pour l'ancien et le nouveau réseau. Il doit de plus y avoir un compte spécial pour les lignes ou sections de lignes successivement ouvertes jusqu'au moment où commence pour ces lignes l'application de la garantie. Le ministre fixe les justifications à produire à l'appui des comptes, qui doivent lui être adressés pour chaque exercice dans les quatre premiers mois de l'année suivante.

Le compte des dépenses comprend, d'après l'article 12 des décrets de 1863 et 1868 :

1° Toutes les dépenses qui ont été faites dans un but

(1) Voir sur cette répartition, M. Aucoc, *op. cit.*, pag. 558.

d'utilité pour les réparations ordinaires ou extraordinaires, l'exploitation et l'administration du chemin de fer et de ses dépendances, à l'exclusion des dépenses à porter au compte de premier établissement.

2° Les contributions de toute nature payées par la compagnie : l'impôt foncier, les patentes, l'impôt des portes et fenêtres, les droits de timbre sur les actions et obligations (1), les frais de contrôle et de surveillance. — Les impôts que la compagnie perçoit pour le compte de l'État, c'est-à-dire l'impôt sur la grande vitesse, les droits de transmission sur les titres, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, le timbre des récépissés et des lettres de voiture, le timbre sur les quittances, ne figurent pas dans les comptes d'exploitation. Les impôts de grande vitesse y figurent pourtant, mais on en déduit le montant pour avoir les recettes brutes effectives.

3° Les frais d'entretien et d'exploitation des propriétés immobilières jusqu'à leur aliénation.

4° Le prélèvement statutaire pour la réserve.

5° Les prélèvements ou versements faits au profit des employés.

6° Pour l'Est et l'Ouest (art. 17 et 11 des conventions de 1875), le fonds fixe d'amortissement des actions figure au compte des dépenses d'exploitation.

On exclut du compte des dépenses : 1° l'intérêt et l'amortissement des emprunts, notamment de ceux que la compagnie aurait contractés en cas d'insuffisance du capital garanti par l'État; 2° les frais concernant des établis-

(1) Avant les conventions de 1883, la compagnie de Paris Lyon-Méditerranée ne faisait pas figurer les droits de timbre dans les dépenses d'exploitation; elle les prélevait avec les charges d'intérêt sur le produit net.

sements qui ne servent pas directement à l'exploitation du chemin de fer.

Des difficultés ont été soulevées pour certaines dépenses que les commissions de vérification voulaient exclure des comptes d'exploitation dressés pour la garantie d'intérêt, afin de les laisser à la charge du compte du dividende. Divers arrêts ont été rendus par le Conseil d'État sur les recours formés par les compagnies contre les arrêtés de comptes pris par le ministre. D'après la jurisprudence du Conseil d'État, il faut comprendre dans le compte de dépenses d'exploitation les droits de timbre sur les obligations émises par les compagnies en représentation des subventions converties en annuités [1], les dépenses pour réparation et remplacement du matériel détruit par un accident, même si cet accident est imputable à un agent de la compagnie [2], les sommes dépensées par la compagnie soit pour suppléer à l'insuffisance de certaines pensions de retraite, soit pour la gestion de ces caisses [3].

Mais les compagnies ne peuvent comprendre dans les dépenses annuelles que les dépenses réellement faites; le Conseil d'Etat a ainsi exclu du compte d'exploitation

(1) Arrêt du 4 mars 1881. Le ministre prétendait que le changement dans le mode de paiement ne pouvait influer sur la somme à payer et augmenter les charges de l'État.

(2) Arrêt du 11 mai 1883. L'arrêt comprend ces dépenses dans le compte d'exploitation comme dépenses d'entretien. Il dit que, si l'accident est imputable à un agent de la compagnie, celle-ci n'est néanmoins pas en faute, car on ne peut lui reprocher le choix de cet agent. — Avec ce principe, il sera difficile de jamais trouver la compagnie en faute.

(3) Arrêts des 26 janvier 1883 et 14 novembre 1884. Le ministre prétendait que la compagnie de l'Ouest ne pouvait, conformément aux décrets de 1863, faire entrer dans les frais annuels que les pré-

une somme qu'une compagnie voulait porter à ce compte et qui représentait l'évaluation de l'usure et de la dépréciation du matériel. Le Conseil d'Etat décide que la compagnie ne peut porter au compte d'exploitation que la partie du matériel effectivement remplacée pendant l'année [1], car en constituant un amortissement du matériel roulant par un prélèvement annuel, la compagnie arrivait à se faire avancer par l'Etat, à titre de garantie, des sommes qu'elle ne devait dépenser qu'ultérieurement. Il faut également exclure du compte de dépenses les frais judiciaires et les indemnités payées aux victimes d'accidents; la compagnie les doit comme civilement responsable des fautes de ses agents; mais ces dépenses ne sauraient être considérées, d'après le Conseil d'Etat, comme des dépenses d'exploitation [2].

Par application du principe, qu'il ne faut porter au compte des dépenses que les dépenses réellement faites, le Conseil d'Etat a décidé récemment que les compagnies ne pouvaient porter à ce compte les traitements des employés frappés d'opposition entre les mains de la compagnie, tant que la compagnie ne s'est pas dessaisie des sommes qui font l'objet de la saisie. L'inscription de ces sommes au compte des dépenses pourrait, en effet, amener une avance de garantie destinée à faire face à une dépense à effectuer à une époque indéterminée [3].

lèvements prévus par les statuts. La dotation de la caisse de retraite avait été augmentée et la compagnie avait pris à sa charge les frais de gestion. Le Conseil d'État, se fondant sur la généralité de la disposition du décret de 1863, comprit ces frais de gestion et cette augmentation de la dotation dans les frais annuels.

(1) Arrêt du 12 juin 1874.

(2) Arrêt du 11 mai 1883.

(3) Arrêt du 14 novembre 1884.

On doit porter au compte de chaque exercice toutes les dépenses faites ou simplement constatées avant la clôture de cet exercice. Les détaxes doivent être portées au compte de l'exercice pendant lequel elles ont été constatées, et le Conseil d'Etat a rejeté l'inscription au compte d'exploitation annuel d'une somme ayant pour but de pourvoir aux restitutions à faire ultérieurement pour taxes indûment perçues pendant l'exercice; ces détaxes doivent figurer au compte de l'exercice pendant lequel elles seront constatées (1).

Les comptes de recettes doivent comprendre, d'après l'article 13 des décrets de 1863, les produits bruts de toute nature, y compris les produits des immeubles à aliéner jusqu'au jour de l'aliénation. On en déduit les produits provenant des établissements qui ne servent pas directement à l'exploitation du chemin de fer. D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, on doit comprendre dans les comptes de recettes toutes celles qui sont constatées avant la clôture de chaque exercice, même celles dont le recouvrement est différé, pourvu qu'il ne soit pas litigieux et qu'il soit assuré (2).

La compagnie peut accorder des remises totales ou partielles de taxes, des permis de circulation par exemple, sans autorisation de l'administration. Ces remises ne doivent pas figurer dans les comptes de recettes. Un amendement proposant de comprendre d'office dans les comptes les remises accordées par les compagnies et non autorisées par l'administration fut présenté lors de la discussion des conventions, mais il ne fut pas pris en considération (3).

(1) Arrêt du 12 juin 1874.
(2) Arrêt du 12 juin 1874.
(3) *Journal officiel*, 1883 : Débats parlementaires, Chambre des députés, pag. 1892.

D'après les décrets de 1863, les comptes devaient être établis pour les deux réseaux distinctement. La répartition entre les deux réseaux n'est pas réglée. On la faisait suivant des règles analogues à celles que les commissions de vérification ont adoptées pour les comptes de premier établissement. Les dépenses sont en général réparties proportionnellement au parcours kilométrique des trains, et les recettes sont réparties proportionnellement à la distance parcourue sur chaque réseau sans tenir compte de la différence de tarif qui peut exister entre les lignes [1]. Il faudra suivre les mêmes règles pour la répartition des dépenses et des recettes entre les lignes du compte unique d'exploitation et celles du compte provisoire d'exploitation.

Les comptes ainsi établis permettent de régler les sommes dues par l'Etat à titre de garantie d'intérêt, ou par les compagnies pour remboursement des avances de garantie ou pour partage de bénéfices avec l'Etat. Mais nous rappelons qu'avant 1883, les comptes de partage pouvaient comprendre des éléments qui ne figuraient pas dans les comptes de garantie; c'étaient des charges d'intérêts qui se prélevaient sur le produit net du compte d'exploitation seulement en ce qui concerne les partages des bénéfices. Les compagnies avaient en effet été autorisées à prélever avant partage les charges réelles des travaux exécutés après la clôture des comptes de premier établissement et reconnus de premier établissement par un décret délibéré en Conseil d'Etat. De plus, la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée pouvait faire entrer dans le compte de partage les charges afférentes aux sections exploitées avant la mise en exploitation des lignes entières,

(1) Voir sur cette répartition, M. Aucoc, *op. cit.*, pag. 567.

si elle ne les portait pas au compte de premier établissement [1].

Il y avait en outre, avant 1883, des comptes spéciaux afférents à des lignes exploitées par les compagnies pour leur propre compte, pour le compte de tiers ou pour celui de l'État. Les résultats de ces comptes spéciaux ne figuraient pas dans les comptes dressés pour la garantie et le partage.

Avant le règlement définitif des comptes annuels, si le produit net est insuffisant pour couvrir les garanties de l'État, le ministre des travaux publics, sur le rapport de la commission de vérification et après communication au ministre des finances, arrête à la fin de chaque exercice le montant de l'avance à faire à la compagnie. Cette avance n'est que provisoire. Elle doit être complétée après le règlement définitif; mais si elle se trouve trop considérable, la compagnie doit reverser au Trésor l'excédent constaté par le règlement définitif avec intérêts à 4 0/0 depuis le jour du versement.

Les conventions de 1883 ont simplifié les comptes et établi un compte unique; mais il subsistera, pendant quelques années, un compte provisoire d'exploitation. Elles font disparaître les différences qui existaient entre les comptes de garantie et de partage. Elles suppriment la plupart des comptes spéciaux par l'incorporation dans le réseau des compagnies de toutes les lignes exploitées par elles. Les conventions tranchent, en outre, quelques difficultés relatives aux dépenses que les commissions de vérification voulaient rejeter des comptes d'exploitation. Ces commissions n'admettaient pas comme dépenses d'ex-

(1) Convention du 3 juillet 1875, article 9.

ploitation les prélèvements pour les caisses de retraites supérieurs à ceux prévus dans les statuts en 1863 et les frais de gestion de ces caisses; il y avait quelques doutes sur les traités de correspondance passés avec des entrepreneurs de transports et on hésitait à admettre au compte d'exploitation les résultats de ces traités, s'ils établissaient des correspondances par voie maritime ou par voie ferrée (1). Les conventions de 1883 autorisent l'inscription de ces dépenses au compte d'exploitation, sauf approbation ministérielle pour les traités de correspondance. Elles permettent aussi de comprendre dans le compte d'exploitation les indemnités pour accidents, pertes, avaries et incendies. Les commissions de vérification et la jurisprudence (2) refusaient d'admettre comme dépenses d'exploitation les indemnités aux victimes d'accidents; ces indemnités auront désormais le caractère de dépenses d'exploitation. Un amendement tendant à écarter du compte d'exploitation les indemnités pour accidents, pertes, avaries ou incendies qui seraient imputables aux compagnies fut présenté à la Chambre lors de la discussion des conventions et ne fut pas pris en considération (3).

Des décrets des 6 août et 20 septembre 1863 ont réglé les justifications financières à fournir pour le réseau du Rhône au Mont-Cenis et pour les lignes algériennes de Paris-Lyon-Méditerranée. Ces décrets sont analogues aux autres décrets de 1863. Il en est de même du règle-

(1) Déjà les conventions de 1876 avaient permis à l'Est et à l'Ouest de faire entrer dans les comptes d'exploitation les résultats des traités de correspondance par voie maritime ou ferrée.

(2) Arrêt 11 mai 1883.

(3) *Journal officiel*, 1883 : Documents parlementaires, pag. 1892.

ment du 23 février 1884 pour le syndicat du chemin de fer de Grande Ceinture de Paris.

Les règlements intervenus les 26 janvier 1880, 24 août 1882 et 23 février 1884, pour les compagnies de Bône-Guelma, de l'Est-Algérien et de l'Ouest-Algérien contiennent quelques règles particulières par suite des fixations forfaitaires admises par ces compagnies. Elles doivent remettre aux ministres les comptes de l'exercice dans la première quinzaine de janvier, dans le mois de janvier ou même dans le premier trimestre de l'exercice suivant. Outre ce compte annuel, la compagnie de Bône-Guelma doit remettre au ministre, dans la première huitaine de juillet, un compte semestriel provisoire. S'il résulte du compte annuel ou semestriel qu'il y a lieu à la garantie, le ministre arrête le montant de l'acompte à payer à la compagnie, et si les sommes dues ne sont pas payées dans le mois de la remise des comptes annuel ou semestriel, la compagnie a droit aux intérêts à 6 0/0 de ces sommes (art. 6 et 7 du décret du 26 janvier 1880). La compagnie de l'Est-Algérien ne présente pas de comptes semestriels; mais l'Etat doit lui payer un acompte dans les 40 jours qui suivent la remise des comptes annuels (convention du 30 juin 1880, art. 15). La compagnie de l'Ouest-Algérien doit présenter dans les trois mois qui suivent la clôture de chaque semestre des comptes semestriels pour la garantie, et les sommes dues par l'Etat doivent être payées dans les trois mois de la remise des pièces jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes, le dernier cinquième ne devant être payé qu'après l'apurement des comptes (art. 9 de la convention du 10 décembre 1881 et art. 6 du décret du 23 février 1884).

Pour les chemins de fer d'intérêt local auxquels l'État

a accordé une garantie d'intérêt dans les conditions prévues par la loi de 1880, un décret du 20 mars 1882 a déterminé les éléments des comptes d'établissement et d'exploitation. Les comptes de premier établissement doivent être clos quatre ans après la mise en exploitation. Tous les comptes sont examinés par une commission instituée par le ministre et présidée par le préfet. C'est sur le rapport de cette commission que le ministre arrête les comptes et fixe la garantie due par l'État, le département ou la commune, ou, s'il y a lieu, les remboursements que la compagnie doit faire sur les produits nets de son exploitation. En cas de désaccord, les comptes sont soumis à une commission supérieure composée d'un conseiller d'État et de six membres, dont trois au choix du ministre des finances, et, sur le rapport de cette commission, le ministre arrête définitivement les comptes sauf recours au Conseil d'État par la voie contentieuse. Cette commission supérieure est la seule commission spéciale de vérification qui subsiste; elle n'a pas été supprimée par le décret du 28 juin 1883, qui a remplacé par une commission unique toutes les anciennes commissions de vérification.

CHAPITRE VII.

DU FONCTIONNEMENT DE LA GARANTIE D'INTÉRÊT.

Nous sommes amenés à nous occuper des résultats financiers des conventions; il y a peu de chose à dire sur les subventions en argent ou en travaux; mais nous aurons à examiner avec quelques détails le fonctionnement de la garantie d'intérêt.

I.

Les subventions en argent ou en travaux s'élevaient au 31 décembre 1882, pour les chemins de fer d'intérêt général concédés, à 1,543 millions (1). Cette somme n'a pas été complètement payée en capital. Une partie seulement a été payée en capital ou en travaux. Le reste des subventions pécuniaires de l'État a été converti en annuités. Les sommes payées en capital ou en travaux ont été payées avec les fonds ordinaires du budget et plus souvent avec des fonds d'emprunts. C'est dans ce but que des obligations trentenaires ont été émises en 1857 et 1861. Depuis 1863, l'État a de préférence payé les compagnies en annuités. Ces annuités sont inscrites au

(1) M. Picard, *Les chemins de fer français*, tom. VI, pag. 718.

budget du ministère des finances et à celui des travaux publics. D'abord portées au budget des travaux publics, ces annuités passent au budget des finances au 1er janvier qui suit l'ouverture de la ligne entière. Le capital des subventions converties en annuités était au 31 décembre 1882 de 618 millions (1), y compris les dépenses faites pour secondes voies dont les charges incombent provisoirement à l'État.

Plusieurs chapitres du budget des dépenses sont consacrés aux annuités à payer aux chemins de fer. Au budget de 1885 par exemple, outre une annuité de 20,500,000 francs payable à la compagnie de l'Est pour le rachat partiel de 1873, figurent des annuités de 28,231,501 francs au ministère des finances et de 17,042,185 francs au ministère des travaux publics. C'est une annuité totale de 45,273,686. Dans ces annuités, on comprend non-seulement les subventions converties en annuités et les annuités de secondes voies, mais aussi les annuités payées par l'État en remboursement d'avances faites par les compagnies. Sur l'annuité de 45 millions inscrite au budget de 1885, environ 9 millions constituent des remboursements d'avances faites à l'État par les compagnies. Les annuités peuvent être diminuées chaque année par la suppression d'annuités inscrites pour les secondes voies des lignes qui atteignent un revenu brut kilométrique de 35,000 francs (2).

Actuellement les subventions de l'État en argent ou en travaux doivent être supérieures à 1,543 millions,

(1) M. Picard, *op. cit.*, tome VI, pag. 650.

(2) Le projet de budget de 1885 prévoyait une diminution d'annuités de 233,000 francs pour des lignes du Nord ayant atteint une recette de 35,000 francs (Projet de budget de 1885, page 2138).

sans compter les subventions promises pour les lignes concédées en 1883. Chaque année, en effet, de nouvelles annuités sont inscrites au budget en représentation des subventions promises pour des lignes dont les travaux sont reçus pendant l'année. Les annuités inscrites au budget des ministères des finances et des travaux publics, qui étaient de 45,273,686 francs en 1885 seront portées à 47,112,689 francs au budget de 1886 (1). De plus, l'État a cédé aux compagnies en 1883 un réseau de 2,000 kilomètres d'une valeur d'environ 500 millions. C'est une somme à ajouter aux subventions en argent ou en travaux accordées par l'État aux compagnies d'intérêt général. En tenant compte de cette cession gratuite et des nouvelles annuités pour subventions antérieurement promises, nous croyons qu'actuellement les sommes payées par l'État à titre de subvention doivent atteindre environ 2,200 millions (2).

Les annuités à payer aux compagnies en exécution des conventions de 1883 font l'objet d'un compte spécial au budget du ministère des travaux publics. Elles ne figurent au budget de 1885 que pour 2,700,000 francs, l'État n'ayant rien eu à payer à l'Orléans et au Midi qui ont payé tous leurs travaux de 1884 avec les remboursements de leur dette de garantie. Les annuités afférentes à l'exercice 1885 et payables en 1886 sont portées au budget de 1886 pour 6 millions. D'après les déclarations du

(1) L'annuité est inscrite pour 31,216,686 francs au ministère des finances et pour 15,896,000 francs au ministère des travaux publics.

(2) Les chiffres les plus récents publiés par le ministère des travaux publics donnent pour les subventions en argent ou en travaux 1,659 millions au 31 décembre 1883. La valeur des lignes abandonnées aux compagnies en 1883 n'est pas comprise dans ce chiffre.

ministre des travaux publics en 1883 les annuités à payer par l'État pour les nouvelles lignes s'élèveront jusqu'à 65 millions à l'époque d'achèvement de ces lignes, vers 1895. A cette époque le capital des subventions payées par l'Etat en argent, en travaux ou en annuités ne sera pas très éloigné de 4 milliards.

II.

La garantie d'intérêt n'a commencé à fonctionner, en vertu des conventions de 1859, que pour les exercices 1864 ou 1865. Les compagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée n'y ont jamais eu recours; mais les quatre autres compagnies ont chaque année réclamé jusqu'à l'exercice de 1879 des avances de garantie; seule la compagnie du Midi a pu rembourser environ 550,000 francs pour les exercices 1867, 1868 et 1871.

A partir de l'exercice 1880, la compagnie de l'Ouest a seule demandé au Trésor des avances de garantie. L'Est, le Midi et l'Orléans ont au contraire commencé à rembourser leur dette et ont versé à l'État, pour les exercices 1880, 1881 et 1882, environ 44 millions [1] qui sont venus en déduction de leur dette.

Les conventions de 1883 ont arrêté le compte-courant de la garantie d'intérêt. Ce compte-courant était débité des avances provisoires faites par l'État et crédité des remboursements faits par la compagnie. Après vérification des comptes et règlement définitif arrêté par le ministre, l'État verse le complément des avances provisoires qui

(1) Les remboursements ont atteint pendant ces trois exercices 5,400,000 pour l'Est, 17.800,000 fr. pour le Midi et 21 millions pour l'Orléans.

est porté au débit de la compagnie, et, s'il résulte du règlement définitif que l'avance provisoire a été trop élevée, la compagnie doit reverser à l'État l'excédent avec intérêts à 4 0/0 du jour de l'avance, et ce reversement est porté au crédit du compte de la compagnie. Les garanties des exercices 1871 et 1872 qui ont été réglées en annuités figurent néanmoins dans le compte-courant au débit de la compagnie.

Le compte-courant ainsi établi a été arrêté au jour des conventions en y comprenant les remboursements ou avances relatifs à l'exercice 1882. Le compte du Midi n'a pas été arrêté par les conventions; mais, comme il s'élevait à 37,474,673 fr. 43 au 31 décembre 1882 (1) et que le Midi a remboursé en 1883, pour l'exercice 1882, 5,260,867 fr. 35 (2), il devait s'élever, au moment des conventions, à 32,213,806 fr. 68, sauf les avances afférentes aux règlements définitifs et les reversements pour excédents de provision qui ont pu avoir lieu en 1883 avant les conventions.

Le compte-courant des avances des compagnies s'élevait, donc à l'époque des conventions, en capital et intérêts, déduction faite des reversements et remboursements, aux chiffres suivants :

Est.	150,636,551 fr. 47
Midi	32,213,806 fr. 68
Orléans. . . .	205,398,881 fr. 26
Ouest.	240,695,475 fr. 58

Soit au total à . . 628,944,714 fr. 99, dont environ 135

(1) M. Picard, *op. cit.*, tom. VI, p. 751.
(2) Exposé des motifs du budget de 1885, pag. 108.

millions d'intérêts. Les compagnies se sont engagées à rembourser cette somme, sauf remise à la compagnie de l'Ouest de 80,695,475 fr. 58. La dette totale était ramenée par cette remise à 548,249,239 fr. 41.

Ce compte-courant ne comprend pas la dette entière des compagnies. Il faut tenir compte de la remise faite en 1873 à la compagnie de l'Est d'une partie de sa dette. Cet abandon s'est élevé à 42 millions.

Quant aux exercices antérieurs non encore réglés en 1883, les conventions autorisent les compagnies de l'Est et de l'Ouest à emprunter les sommes nécessaires pour couvrir les insuffisances non payées. Les comptes de l'Orléans étaient réglés en 1883 jusqu'à l'exercice 1879, dernier exercice pour lequel la compagnie devait avoir recours à la garantie; il n'y avait donc pas d'insuffisances non réglées à prévoir. Les comptes du Midi n'étaient réglés que jusqu'en 1877 et la convention du Midi ne prévoit pas un mode de règlement pour les insuffisances non réglées.

Les résultats de l'exercice 1883 ne devaient pas entrer dans les comptes de la garantie. Pour cet exercice, on ne prévoyait d'insuffisances que pour l'Est et l'Ouest. L'Est a été autorisé à les couvrir, s'il y avait lieu, par un emprunt. La garantie afférente à 1883 pour l'Ouest a été comprise dans le compte général de remboursement et déduite des avances faites par le Trésor; l'Ouest n'a donc pas eu à emprunter cette somme, puisque l'Etat a dû la lui payer en 1884 (1). Les compagnies de l'Orléans et du

(1) Une somme de 5 millions figure au budget de 1884 pour garanties d'intérêt payables à l'Ouest et à la compagnie du Rhône au Mont-Cenis.

Midi ont eu des excédents de recettes en 1883 (1). La compagnie de l'Orléans les a versés à l'Etat en 1884, car la convention de 1883 ne l'en avait pas dispensée (2). La compagnie du Midi les a consacrés jusqu'à due concurrence à compenser les insuffisances antérieures non réglées par l'Etat, car le remboursement de sa dette étant imputable sur le versement qu'elle a dû faire à l'Etat en 1884, les excédents de l'exercice 1883 se sont trouvés disponibles.

La combinaison du déversoir imaginée en 1859 a réduit notablement les avances faites par l'Etat à titre de garantie d'intérêt. Il a fonctionné régulièrement, et chaque année (3), depuis 1865, les compagnies ont déversé de l'ancien réseau sur le nouveau réseau des sommes importantes qui ont atténué les avances de l'Etat et qui les ont même rendues inutiles pour les compagnies n'ayant pas eu recours à la garantie. Les sommes ainsi déversées de l'ancien réseau s'élevaient à la fin de 1882 à 903 millions (4). En y joignant les sommes déversées pour l'exercice 1883, on voit que le déversoir de 1865 à 1883 s'est élevé à environ 990 millions. Les compagnies ont donc consacré près d'un milliard de leurs bénéfices à couvrir les insuffisances des lignes acceptées par elles depuis 1857. En présence d'un tel résultat, il est difficile de ne pas reconnaître les heureux effets des conventions de 1859.

(1) Ces excédents se sont élevés, d'après les comptes des compagnies, à 2,393,858 fr. 75 pour l'Orléans et à 3,626,173 fr. 68 pour le Midi.

(2) Exposé des motifs du budget de 1886, p. 115.

(3) Par exception, le déversoir n'a pas fonctionné en 1870 pour l'Est et l'Ouest, et l'ancien réseau a donné une insuffisance de 8 millions et demi pour ces deux compagnies.

(4) M. Picard, *op. cit.*, tome IV, pag. 970.

La période antérieure à 1883 est aujourd'hui complètement liquidée. Les compagnies sont soumises à un nouveau régime au point de vue de la garantie d'intérêt depuis le 1er janvier 1884. Elles ont assumé en 1883 de très lourdes charges. De plus, après une période de grande prospérité jusqu'en 1882, les recettes ont considérablement baissé (1), de sorte que le compte de garantie a dû se rouvrir. En 1882, la compagnie de l'Ouest avait seule recours à la garantie. En 1884, toutes les compagnies, sauf le Nord, y ont eu recours. Le projet de budget de 1885 ne prévoyait qu'une somme de 6 millions pour la garantie afférente à l'exercice 1884, mais à l'époque de présentation du budget, on ignorait encore les résultats de cet exercice. Le budget de 1885 n'ayant été voté qu'en mars 1885, on a pu rectifier d'après les résultats connus les évaluations primitives, et on a porté à ce budget une somme de 29,250,000 francs à titre d'avance provisoire (2). Les sommes réclamées par les compagnies étaient bien supérieures. Voici les sommes que l'Etat devrait, à titre de garantie, d'après les comptes des compagnies :

(1) Les recettes s'étaient rapidement élevées, surtout depuis 1877. Elles avaient atteint 1,102 millions, impôts sur les transports non compris, en 1883. Elles sont descendues à 1,066 millions en 1884, malgré l'augmentation du réseau exploité, et le rendement kilométrique qui s'était élevé jusqu'à 45,936 francs en 1880 est tombé en 1884 à 37,102 francs. Il n'avait jamais été aussi bas depuis 1852. — Les recettes de 1885 seront inférieures de 35 à 40 millions à celles de 1884.

(2) Ce sont les premières sommes portées au nouveau compte courant de la garantie d'intérêt. L'Ouest a seul reçu des avances de garantie en 1884, et au 31 décembre 1884 son compte-courant pour garantie d'intérêt s'élevait à 5,153,632 fr. 38 (*Bulletin du ministère des travaux publics* de juin 1885).

Paris-Lyon-Méditerranée. . . .	9,102,000 fr.
Est.	8,714,000 fr.
Orléans.	6,514,000 fr.
Ouest.	10,988,000 fr.
Midi.	7,631,000 fr.
Rhône au Mont-Cenis.	2,656,000 fr.
	45,605,000 fr.

On ne saurait considérer cette situation comme une conséquence des conventions de 1883. Les abaissements de tarifs n'étaient pas appliqués lorsque les recettes ont baissé et ont entraîné un recours aussi important à la garantie de l'État. Ce recours eût même été beaucoup plus élevé sans les économies considérables que les compagnies ont réalisées en 1884 dans leurs dépenses d'exploitation; c'est ainsi que la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée a pu diminuer ses dépenses de 9 millions 1/2 en 1884, malgré une augmentation de 13 0/0 dans la longueur exploitée, et que la compagnie du Nord a réalisé en 1884 8 millions d'économies sur les dépenses de 1883.

Pour 1885, la somme demandée par les compagnies sera encore beaucoup plus élevée. Le budget de 1886 prévoit une somme de 50 millions pour les garanties d'intérêt à payer aux chemins de fer français pour l'exercice 1885. Nous craignons que ce chiffre ne soit trop faible. En 1884, les compagnies ont demandé 45 millions. Il est probable que leurs charges seront plus élevées en 1885 tant pour l'intérêt des capitaux consacrés aux nouvelles lignes et aux travaux complémentaires, que

pour les insuffisances de ces nouvelles lignes. On ne peut évaluer à moins de 10 millions les charges nouvelles des compagnies en 1885, car elles doivent payer presque complètement les travaux des lignes en construction, et il est peu probable qu'elles puissent réaliser de nouvelles économies dans les dépenses. Les charges de 1885 seront donc plus élevées, et il n'y aura aucune augmentation de recettes pour y faire face. Il y aura au contraire une grande diminution de recettes, car les recettes du premier semestre de 1885 sont inférieures de 21 millions aux recettes du premier semestre de 1884. Si ces diminutions continuaient pendant le second semestre de 1885, les sommes demandées à l'État pour la garantie de l'exercice 1885 s'élèveraient à 90 millions environ, et il faut remarquer en outre que les diminutions de tarifs n'ont encore été appliquées que pour les compagnies de l'Est et de Paris-Lyon-Méditerranée. Lorsque ces diminutions seront appliquées pour toutes les compagnies, il est à craindre que la garantie n'augmente encore jusqu'à ce qu'une situation financière et commerciale meilleure vienne relever les recettes des compagnies.

Dans la situation actuelle on peut se demander si les compagnies qui n'ont pas obtenu la garantie de leur dividende en 1883 sont suffisamment protégées par la garantie d'un certain capital contre la baisse de leur dividende au-dessous du revenu réservé. Nous ne croyons pas qu'une baisse du dividende réservé soit possible pour la compagnie du Nord. La garantie portant sur un capital de 223 millions et demi et la faculté d'imputation des insuffisances la protègent suffisamment contre cette éventualité. En 1884, elle n'a pas eu recours à la garantie,

mais ce recours eût été possible. Si l'on écarte les bénéfices des lignes Nord-Belges et le prélèvement sur la réserve qui ont permis d'élever le dividende à 64 francs, le dividende réellement gagné n'a été que de 57 francs. Ce chiffre est encore supérieur au revenu réservé; mais il faut remarquer qu'en 1884 le Nord a porté 6,886,000 francs au compte de premier établissement pour insuffisances des lignes de 1875; sans cela le dividende réellement gagné n'eût été que de 45 francs, et, comme la compagnie pouvait ne pas user de la faculté d'imputation, elle aurait pu réclamer à l'Etat près de 5 millions de garantie d'intérêt. Néanmoins la situation du Nord reste parfaitement garantie, car actuellement, avec la faculté d'imputation, il faudrait une baisse de recettes d'au moins 12 ou 13 millions sur les recettes de 1884 pour épuiser le recours possible à la garantie [1]. Une baisse de recettes aussi forte n'est guère probable; elle ne serait que momentanée et des prélèvements sur les réserves permettaient de maintenir le dividende réservé.

La situation de la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée ne peut être considérée comme aussi parfaitement garantie que celle du Nord par les conventions. Elle a été réduite pour 1884 au dividende réservé de 55 francs, et pour cela il lui a fallu user de la faculté d'imputation des insuffisances au compte de premier établissement pour une somme de 11 à 12 millions et demander à l'Etat des avances de garantie de 9 millions. En 1885, pendant le premier semestre, les recettes ont baissé de

(1) Il faudrait même une baisse de recettes un peu plus élevée, car la baisse des recettes provenant d'une diminution de transports permet des réductions de dépenses. — Mais d'autre part la faculté d'imputation pour les lignes de 1875 n'existe que jusqu'en 1886.

8 millions; avec une baisse égale pendant le second semestre et une augmentation de charges d'intérêts qui ne peut être au-dessus de 2 ou 3 millions, il faudrait une garantie supérieure de 18 ou 19 millions à celle de 1884; la garantie serait donc de 27 ou 28 millions. Le capital garanti est de 626 millions au maximum; les charges d'intérêt garanties pourraient donc être de 35 millions environ. Mais il faut remarquer que toutes les lignes ne sont pas terminées, qu'une partie des charges du capital garanti est portée au compte de premier établissement avec l'insuffisance des lignes du nouveau réseau, de sorte que les charges couvertes par la garantie sont bien inférieures. Elles n'étaient en 1884 que de 22,616,000 francs (1), et c'est pour cette somme que le recours était possible. Si, en 1885, la compagnie avait besoin de 27 ou 28 millions de garantie, la garantie accordée par l'Etat se trouverait donc insuffisante. Mais nous ne pensons pas que la compagnie ait besoin d'un recours aussi important à la garantie de l'Etat. Les recettes ne baisseront probablement pas autant dans le second semestre que dans le premier semestre de 1885; les recettes du premier semestre ont baissé de 8 millions par rapport à celles du premier semestre de 1884; mais ces recettes avaient été très élevées, tandis que les recettes du second semestre de 1884 ont été très mauvaises et inférieures de près de 12 millions aux recettes correspondantes de 1883. La baisse des recettes occasionnée par la crise commerciale s'étant déjà produite très fortement pendant le second semestre de 1884, il est à présumer

(1) Ce chiffre est donné par la compagnie dans ses comptes de 1884. C'est cette somme qui peut donner droit au recours à la garantie, si elle n'est pas couverte par le solde du compte unique d'exploitation.

qu'une nouvelle baisse ne se produira pas pendant le second semestre de 1885 comparée à celui de 1884 (1). Néanmoins le recours de la compagnie à la garantie ne sera pas éloigné pour 1885 du recours total qu'elle peut réclamer. Que la baisse des recettes s'accentue, soit à cause de la diminution des transports, soit à cause des nouveaux tarifs homologués en août 1885, et la garantie pourra devenir insuffisante pour permettre de distribuer le dividende réservé. Même avec des recettes stationnaires, la progression continue des dépenses et des charges d'intérêt pourrait seule amener la baisse du dividende. En tous cas, ce ne serait qu'une baisse momentanée, car les recettes ne peuvent continuer à baisser comme on le constate depuis deux ou trois ans. Néanmoins la situation faite par les conventions à la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée prouve que les compagnies ne pouvaient sans imprudence prêter à l'Etat en 1883 un concours plus important pour la construction du troisième réseau.

Nous ne nous sommes occupé que des grandes compagnies en ce qui concerne le fonctionnement de la garantie. D'autres compagnies ont eu recours à la garantie et leur dette n'a pas été remboursée. La compagnie du Rhône au Mont-Cenis en France et la compagnie des chemins de fer algériens de Paris-Lyon-Méditerranée y ont eu régulièrement recours, la première depuis 1863, la seconde depuis 1872. Elle a été réclamée plus récemment par les autres compagnies algériennes. Elle n'a pourtant pas encore fonctionné pour la compagnie Franco-Algérienne.

(1) La baisse totale des recettes pour 1885 sera probablement de 10 millions environ.

Le compte-courant de la garantie pour la compagnie du Rhône au Mont-Cenis s'élevait au 31 décembre 1884 à 40 millions, dont 10 millions environ d'intérêts (1). Avec les avances faites en 1885 pour l'exercice 1884 et les intérêts de 1885, il atteindra environ 42 millions au 31 décembre 1885.

Pour les compagnies algériennes voici leur compte-courant au 31 décembre 1884 (2).

Paris-Lyon-Méditerranée.	33,174,076 f. 84
Bône-Guelma (Algérie et Tunisie). .	33,474,667 f. 39
Est-Algérien	9,595,736 f. 63
Ouest-Algérien.	251,244 f. 62
Soit au total	76,495,725 f. 48

Sur cette somme, il y a environ 10 millions d'intérêts. Au budget de 1885 on a posé 13,700,000 fr. pour les garanties afférentes à 1884 ; cette somme, en y joignant les intérêts de 1885, portera le compte-courant des compagnies algériennes à environ 92 millions au 31 décembre 1885. Le budget de 1886 prévoit une somme de 13 millions pour l'exercice 1885; cette somme sera certainement suffisante. Il est même probable que les remboursements commenceront en 1885 pour la compagnie Paris-Lyon-Méditerranée, car les recettes sont déjà en augmentation pour le premier semestre de 1,100,000 francs et le recours à la garantie pour 1884 n'a été que de 545,000 francs.

(1) *Bulletin du ministère des travaux publics*, juin 1885, pag. 529.
(2) *Bulletin du ministère des travaux publics*, juin 1885, pag. 529.

Quant aux chemins de fer d'intérêt local, les garanties accordées en vertu de la loi du 11 juin 1880 n'ont encore imposé que de faibles charges au Trésor. Elles figurent au budget de 1885 pour 250,000 francs et à celui de 1886 pour 600,000 francs.

Signalons encore au budget de 1886 une garantie de 35,000 francs pour les tramways; c'est la première application, en ce qui concerne les tramways, de la loi du 11 juin 1880.

III.

Des discussions récentes ayant eu lieu sur le mode de paiement des garanties d'intérêt, nous croyons devoir rappeler comment ont été payées depuis l'origine les garanties promises aux compagnies de chemins de fer.

Tandis que les subventions en argent ou en travaux étaient payées presque toujours avec des fonds d'emprunts, les subventions payables en annuités ont été payées régulièrement avec les ressources du budget ordinaire. De même les sommes avancées à titre de garantie furent à l'origine inscrites au budget ordinaire (ministère des travaux publics). Mais la loi du 11 juillet 1866, en créant la caisse d'amortissement, affecta à la dotation de cette caisse les sommes à rembourser par les compagnies à l'État pour les avances faites à titre de garantie et pour les intérêts de ces avances, ainsi que les sommes à provenir du partage des bénéfices; la même loi chargeait la caisse d'amortissement de payer les avances de garantie à faire annuellement aux compagnies. Les garanties des exercices 1866 à 1869 ne furent donc pas inscrites aux exercices budgétaires de 1867 à 1870.

Une somme d'environ 115 millions fut ainsi payée pour ces quatre exercices par la caisse d'amortissement.

La loi de 1866 fut abrogée par la loi de finances du 16 septembre 1871 (article 22) et les garanties pour 1870 furent portées au budget de 1871. Ce retour des garanties au budget ne dura pas. Déjà en 1871 un décret du 9 février avait autorisé la compagnie du Nord à porter au compte de premier établissement les insuffisances du nouveau réseau de 1870 à 1875 pour éviter le recours à la garantie. En 1872 et 1873 les autres compagnies furent autorisées à emprunter les sommes dues par l'État pour la garantie des exercices 1871 et 1872; mais ces emprunts étaient faits pour le compte de l'État qui devait en payer l'intérêt et l'amortissement aux compagnies. L'Ouest n'accepta jamais cette conversion et fut payée en capital sur le budget de 1879; les autres compagnies ont emprunté les garanties dues par l'État et sont remboursées par une annuité figurant au budget du ministère des travaux publics et s'élevant à 2,500,000 fr. [1].

Le paiement par annuités n'avait été admis que pour faciliter l'établissement du budget; on y renonça en 1874 et depuis cette époque les garanties furent toujours payées sur les fonds du budget ordinaire. Leur importance diminuait beaucoup; les remboursements commençaient et devenaient supérieurs aux avances à faire; mais à la suite des conventions de 1883 les avances ont considérablement augmenté et on ne peut compter sur aucun

(1) Bien que la dette des compagnies ait été liquidée jusqu'en 1883, l'annuité pour les garanties de 1871 et 1872 figure toujours au budget. Les compagnies en remboursant leurs dettes, vont donc rembourser en capital des avances dont elles ne reçoivent que l'intérêt et l'amortissement.

remboursement. On n'avait inscrit au budget de 1884 que 5 millions pour la garantie des chemins de fer français. Il a fallu inscrire 29,250,000 fr. au budget de 1885 et des sommes plus élevées étaient prévues pour l'exercice 1885. Dans ces conditions et en présence des difficultés qu'il éprouvait pour établir le budget de 1886, le ministre des finances, M. Tirard, proposa, pour établir ce budget, de faire sortir du budget les avances de garantie des chemins de fer français et de créer un compte spécial, parmi les services spéciaux du Trésor, qui serait alimenté par la dette flottante et comprendrait en recettes les remboursements des compagnies et en dépenses les sommes avancées par l'État. Le successeur de M. Tirard au ministère des finances, M. Sadi-Carnot, modifia ce projet. Il comprit dans le compte spécial aussi bien les garanties des chemins de fer algériens ou tunisiens que les garanties des chemins de fer français, et, au lieu d'alimenter le compte avec les ressources de la dette flottante, il proposa d'y faire face par l'émission d'obligations sexennaires. Cette proposition se justifiait par la nécessité budgétaire. Si l'on était forcé d'enlever certaines dépenses du budget ordinaire, il est certain qu'il était préférable d'enlever les garanties d'intérêts qui ne sont que des avances remboursables. L'exposé des motifs fait justement remarquer qu'il est difficile de les faire figurer avec exactitude au budget, car à l'époque de présentation du budget, l'exercice dont les résultats doivent servir à fixer le montant de la garantie est à peine commencé. Mais n'en est-il pas de même pour toutes les recettes et toutes les dépenses? La proposition du ministre des finances ne pouvait se justifier que par une nécessité momentanée. Néanmoins, pourquoi créer un compte spé-

cial? Ce compte établi, on ne pourra plus faire rentrer les garanties au budget ordinaire. Il eût été préférable d'adopter le système déjà suivi pour les budgets de 1872 et 1873 et de payer en annuités les garanties qui seront dues pour 1885, en autorisant les compagnies à en emprunter le montant. On aurait pu en procédant ainsi pendant deux ou trois ans attendre que nos finances fussent plus prospères et qu'il fût possible de rétablir les garanties au budget ordinaire; ce serait alors facile, car l'augmentation des recettes du budget annoncerait une amélioration dans la situation commerciale et industrielle, et il se produirait en même temps une augmentation dans les transports qui permettrait aux compagnies de diminuer leur recours à la garantie.

Les projets du ministre des finances ont été votés, et en vertu de la loi de finances de 1886 (articles 13 et 14), il est créé deux comptes spéciaux pour les avances de garantie : 1° aux chemins de fer français; 2° aux chemins de fer algériens. Ces comptes présentent, en dépenses, le montant en capital et en intérêts à 4 0/0 des sommes avancées par l'État aux compagnies, et, en recettes, les sommes remboursées par les compagnies à l'État. La situation de ces comptes devra être insérée chaque année dans le compte général de l'administration des finances. La loi de finances ouvre au ministre des travaux publics des crédits de 63 millions pour l'exercice 1886, dont 50 millions pour les chemins de fer français et 13 millions pour les chemins de fer algériens. La portion non employée de ces crédits ne pourra être portée aux exercices suivants que par une loi. La loi de finances prévoit l'émission d'obligations à court terme dont l'échéance ne pourra dépasser 1892 pour pourvoir à ces avances.

Désormais les remboursements des compagnies à l'État seront portés au compte spécial des garanties d'intérêt. Mais avant la loi de finances de 1886, aucune disposition spéciale ne réglait l'emploi des remboursements faits par les compagnies sur les excédents de leur produit net ou pour les excédents de provisions reversés par elles (1). Les remboursements postérieurs à la loi de 1866 durent être versés à la caisse d'amortissement; c'est ainsi que les remboursements faits par le Midi sur l'excédent des exercices 1867 et 1868 furent portés au compte de cette caisse. Mais, après la suppression de cette caisse, des dispositions spéciales durent être prises pour l'emploi de ces remboursements. Jusqu'en 1881, un seul remboursement eut lieu en 1872 pour le Midi. Mais en 1881, les remboursements commencèrent et la loi du 30 décembre 1882 affecta à l'établissement du budget extraordinaire de 1883 les remboursements, effectués ou à effectuer par ces compagnies sur les exercices 1880 à 1883, et évalués à près de 85 millions, pour les trois compagnies qui pouvaient rembourser, par le projet de budget rectifié de 1883 (2). Mais les remboursements ayant diminué pour 1882 et la compagnie d'Orléans ayant seule remboursé des avances antérieures pour 1883, les sommes versées à l'État pour les exercices de 1880 à 1883 et imputables au budget extraordinaire de 1883, ne se sont élevées qu'à 46,649,380 fr. 07 (3).

(1) Les reversements pour excédents de provisions, effectués par les compagnies en France, s'élevaient à l'époque des conventions à 14,011,973 francs (M. Picard, tom. IV, pag. 977).

(2) *Journal officiel :* Documents parlementaires, Chambre des députés, 1883, n° 1315.

(3) Exposé des motifs du budget de 1886, p. 115.

CHAPITRE VIII.

DES DIVERS MODES DU CONCOURS FINANCIER DE L'ÉTAT.

I.

Le concours de l'État à la construction des chemins de fer peut se réaliser sous diverses formes. C'est ce qui a eu lieu en France. A l'origine, l'État a accordé aux compagnies des subventions en argent ou en travaux et même quelques prêts de faible importance. A partir de 1852, il s'est surtout servi de la garantie d'intérêt, mais seulement pour les grandes compagnies, et les conventions de 1859 ont généralisé le système de la garantie en l'appliquant aux six compagnies formées à la suite des fusions intervenues au commencement du second Empire. Les compagnies secondaires créées postérieurement ne reçurent que des subventions en argent. Les conventions conclues avec les grandes compagnies de 1863 à 1875 étendirent aux nouvelles lignes le système de la garantie, mais en y ajoutant des subventions en argent ou en travaux nécessitées par les insuffisances probables de ces lignes. Ces subventions ont encore acquis une plus grande importance pour les lignes concédées en 1883; mais le système de la garantie, modifié dans son application, reste la base des conventions conclues

en 1883 avec les grandes compagnies. Depuis 1875, il a été étendu aux compagnies algériennes et tunisiennes. La loi de 1880 l'a appliqué aux chemins de fer d'intérêt local; récemment, il vient d'être employé pour une compagnie secondaire d'intérêt général, et il le sera probablement encore pour toutes les lignes d'intérêt général que l'État aura à concéder à voie normale ou à voie étroite. Le système de la garantie peut donc être considéré en France comme la forme normale du concours financier que l'État accorde aux compagnies de chemins de fer.

Les pays étrangers ont presque tous contribué à la construction des réseaux des voies ferrées par des subventions accordées sous des formes très variées.

Certains pays, comme la Roumanie, le Danemark, la Norwège, n'ont que des lignes ferrées appartenant à l'Etat, et nous n'avons pas à nous en occuper. Il en est de même pour plusieurs pays où la plupart des chemins de fer appartiennent à l'Etat, par exemple la Belgique et l'Allemagne. Cependant en Allemagne la concentration de presque toutes les lignes entre les mains des Etats de la confédération est assez récente, et, à l'origine, les compagnies concessionnaires ont reçu des subventions et des garanties d'intérêt (1). Au contraire, en Belgique les lignes concédées à des compagnies l'ont été sans subventions.

L'Angleterre n'a jamais accordé aucune subvention aux compagnies concessionnaires de la Grande-Bretagne ou de l'Irlande; mais elle a dû aider ses colonies dans la construction des voies ferrées; elle a accordé des garanties d'intérêt à des compagnies dans l'Inde, et a racheté

(1) M. Aucoc, *Conférences sur le droit administratif*, tom. III, pag. 361.

plusieurs lignes indiennes pour les concéder à des compagnies fermières. Le Gouvernement des Indes s'occupe actuellement de l'établissement de nouvelles voies ferrées qui sont devenues nécessaires, et il a le projet de recourir à la garantie d'intérêt pour les côncessions nouvelles. Il accorderait aux compagnies soit une garantie de 3 1/2 0/0 pendant 99 ans, les avances de garantie n'étant pas remboursables, mais l'Etat se réservant la moitié des bénéfices au delà du revenu garanti, soit une garantie de 4 0/0 pendant un temps limité avec la concession gratuite des terrains; mais dans ce cas les avances de garantie seraient remboursables (1).

Quelques pays ont eu spécialement recours aux subventions en argent : nous citerons le Portugal, l'Espagne qui, à la fin de 1880, avait payé en subventions le quart des dépenses d'établissement de son réseau (2), et la Suisse qui n'a accordé que de faibles subventions, surtout pour des lignes internationales très coûteuses et devant nécessiter de grands travaux d'art. Pour le Saint-Gothard notamment, la Suisse avait garanti les subventions promises par les cantons et les compagnies de chemins de fer intéressés, et, en présence de l'insuffisance des subventions primitives, elle dut prendre à sa charge une partie des nouvelles subventions (3).

Aux Etats-Unis, les compagnies ont été subventionnées par les Etats particuliers. Le congrès est quelquefois intervenu et a accordé à des compagnies très importantes

(1) *Bulletin du ministère des travaux publics*, août 1885, p. 223.

(2) *Économiste français* du 30 décembre 1882. Sur 2,032 millions de dépenses, l'État a payé en subventions 520 millions. En impôts et en économies sur des transports il retire 4 0/0 de ces subventions.

(3) *Annuaire de législation étrangère* de 1879.

soit des subventions en argent[1], soit des concessions de terres publiques. Les Etats et les villes ont parfois souscrit des actions pour faciliter aux compagnies la réunion des capitaux nécessaires. Ils ont aussi, dans le même but, pris ou garanti des obligations; mais ces modes de subventions ont été rarement employés. Le plus souvent ce sont des subventions pécuniaires et des concessions de terres publiques que les compagnies ont reçues. Les terres ayant une valeur infime dans certaines contrées, la construction des voies ferrées en augmente rapidement la valeur et les compagnies peuvent les revendre aux habitants et surtout aux étrangers dont elles facilitent l'immigration. Plusieurs compagnies ont obtenu d'immenses concessions de terres publiques; à la fin de 1875, 22 millions d'hectares avaient été concédés à diverses compagnies par les Etats particuliers. Les concessions faites par le Gouvernement fédéral sont encore plus importantes; c'est ainsi qu'il a accordé des concessions de 18 millions d'hectares à la compagnie de *Northern Pacific,* de 7 millions d'hectares à celle du *Texas Pacific,* et de 5 millions d'hectares à celle de l'*Union Pacific* [2]. Des concessions aussi étendues permettent aux compagnies de se procurer, par la vente des terres publiques, une partie des sommes nécessaires à la construction de leurs lignes.

Le Mexique s'est servi de diverses subventions. Il a accordé des subventions en argent; il a cédé des terrains nécessaires à l'établissement de la ligne, quand ces terrains appartenaient à l'Etat; il a même fait des conces-

(1) D'après M. Cauwès (*Cours d'économie politique,* t. II, p. 400), le trésor fédéral a contribué à la constitution de plusieurs lignes pour 144 millions de dollars.

(2) *Bulletin du ministère des travaux publics,* juillet 1885, p. 91.

sions de terrains vagues de chaque côté de la ligne à construire [1]. On peut signaler au Mexique une subvention d'une nature spéciale : l'Etat a concédé certaines lignes pour 99 ans, en accordant aux concessionnaires le droit de les hyothéquer jusqu'à concurrence d'une certaine somme (8,000 piastres par kilomètre), et à l'expiration des concessions, l'Etat doit reconnaître les hypothèques inscrites, pourvu qu'elles ne dépassent pas le maximum fixé [2].

La Russie, forcée de construire un immense réseau dans des contrées où la population est très espacée, a dû faire de grands sacrifices. Écartant les subventions pécuniaires, elle a eu recours aux prêts et surtout à la garantie d'intérêt et à la souscription d'actions et d'obligations. Le Trésor avait ainsi, en 1877, souscrit une faible partie du capital-actions des compagnies (87 millions de roubles sur 641 millions), et la plus grande partie du capital-obligations (1,024 millions de roubles sur 1,418), et l'intérêt garanti s'élevait à une somme maximum de 37 millions de roubles. En 1877, les compagnies demandèrent 16 millions de roubles pour la garantie [3].

Quelques pays ont eu spécialement recours à la garantie d'intérêt. Le Brésil a accordé récemment des garanties d'intérêt [4]. La Hollande, qui avait affermé son réseau

(1) *Annuaire de législation étrangère* de 1881, p. 708. — Pour cette concession, les terrains vagues sont divisés en carrés d'une lieue ou par moitié, si le terrain vague est moindre de 2 lieues. Les fractions paires du côté occidental et les impaires du côté oriental sont cédées à la compagnie ; les autres demeurent réservées au Gouvernement. Par cette ingénieuse combinaison, l'État profite de la plus-value donnée aux terrains par l'établissement d'une voie ferrée.

(2) *Annuaire de législation étrangère* de 1881, p. 107.

(3) M. Aucoc, *op. cit.*, tom. III, pag. 374.

(4) *Économiste français,* 21 février 1885.

d'Etat, a été forcée, en 1876, de garantir à la compagnie fermière l'intérêt à 4 1/2 0/0 de son capital.

En Grèce, la garantie a été accordée dans des conditions particulières à une ligne desservant un port; c'est le port intéressé qui paie la garantie, et est autorisé dans ce but à prélever un droit sur les navires en mouillage dans ses eaux (1). Ce sont ainsi les commerçants intéressés qui paient les charges de la garantie. De même en Angleterre, pour la plupart des ports, les charges des capitaux employés à leur construction ou à leur amélioration sont payées par les navires qui y entrent.

L'Autriche, à la suite de l'aliénation de son réseau d'Etat en 1854, avait concédé de nouvelles lignes avec des garanties d'intérêt. Les compagnies devaient consacrer au remboursement des avances faites par l'État la moitié du produit net qui excéderait le revenu garanti. La plupart des compagnies, ayant peu d'espoir de voir leur revenu net dépasser le revenu garanti, n'avaient aucun intérêt à augmenter le trafic. Leur exploitation produisait donc d'assez mauvais résultats. Une loi du 14 décembre 1877 donna au Gouvernement des droits très importants à l'égard des compagnies garanties (2). Cette loi établit une distinction entre les lignes qui ne couvrent pas leurs frais d'exploitation et celles dont le revenu net est inférieur au revenu garanti. Pour les lignes qui ont un déficit d'exploitation, le Gouvernement a le droit de les exploiter lui-même ou de les faire exploiter par d'autres, et d'en garder l'exploitation à moins que, pendant trois années consécutives, il devienne inutile de recourir

(1) *Annuaire de législation étrangère* de 1881, pag. 617.

(2) Voir cette loi traduite et annotée par M. L. Lyon-Caen, dans l'*Annuaire de législation étrangère* de 1878, pag. 211.

à des avances de garantie pour couvrir le déficit de l'exploitation. Pour les lignes qui n'ont recours à la garantie que pour insuffisance du produit net, le Gouvernement a le droit de les exploiter lui-même, si pendant cinq années consécutives, les compagnies ont réclamé la garantie de l'Etat pour une somme supérieure à la moitié du produit net garanti. Les compagnies pourront reprendre leur exploitation quand leurs lignes administrées par l'Etat auront cessé pendant trois ans de demander une garantie supérieure à la moitié du produit net garanti. Bien que l'Etat reprenne l'exploitation, les compagnies conservent tous leurs droits et toutes leurs obligations, et elles ont la libre disposition du produit net tel qu'il résulte de la comptabilité tenue par l'État. Pour certaines dépenses, les droits de l'État sont limités, et il doit demander, sauf urgence, les approbations qui peuvent être exigées par les statuts des compagnies. Les conditions du remboursement des avances faites par l'Etat ont été modifiées en 1877; l'excédent total du produit net au delà du revenu garanti doit être consacré au remboursement des avances faites par l'Etat pour couvrir le déficit de l'exploitation. Ces avances remboursées, la moitié seulement de ce produit net est consacrée au remboursement des avances de garanties faites pour insuffisance de produit net.

La loi de 1877, relative à la garantie, a dû être peu appliquée en Autriche, car cette loi prévoit aussi le rachat des lignes concédées, et, depuis 1877, de nombreux rachats ont eu lieu. En 1880, sur 19 compagnies dotées de la garantie, 14 compagnies l'ont réclamée pour une somme de 18 millions de florins. A la fin de 1880, les compagnies devaient à l'État pour avances de garantie 223 millions de florins, dont 37 millions pour les intérêts.

Les remboursements étaient encore nuls ou insignifiants (1).

Une loi autrichienne du 25 mai 1880 (2) a prévu un mode de subvention particulier. Elle permet de faciliter la construction des lignes d'intérêt local, non-seulement par la dispense de certaines obligations imposées aux concessionnaires de lignes d'intérêt général pour la construction et l'exploitation, mais aussi en accordant aux compagnies des dispenses d'impôts, notamment de l'impôt sur les actions et obligations. Une loi hongroise, analogue (3), a exempté de certaines charges les lignes d'intérêt local, particulièrement de l'obligation de faire gratuitement les transports de l'État et d'établir des lignes télégraphiques, de diverses taxes sur les capitaux employés et sur les transports. Comme l'Autriche, la Hongrie a accordé des garanties d'intérêt aux compagnies de chemins de fer, notamment en 1874 (4); mais elle est entrée aussi depuis quelques années dans la voie du rachat.

En Italie, les premiers chemins de fer ont été construits avec des subventions et des garanties d'intérêt; mais à la suite du rachat du réseau de la Haute-Italie et des chemins de fer Romains, l'État fut chargé de l'exploitation provisoire de plus de la moitié du réseau italien. Des

(1) *Économiste français* du 26 novembre 1881.

(2) *Annuaire de législation étrangère* de 1881, p. 263. Cette loi votée pour deux ans a été prorogée en 1882 (*Annuaire* de 1883, pag. 435).

(3) Loi XXXI de 1880 (*Annuaire de législation étrangère* de 1881, pag. 291).

(4) Loi du 7 février 1874 (*Annuaire* de 1875, pag. 311). Cette loi accorde une garantie de 30 millions florins d'obligations émises par la compagnie des chemins de fer de l'Est.

conventions conclues en 1874 par M. Sella et en 1877 par M. Depretis ne furent pas adoptées; mais de nouvelles conventions conclues sur les bases indiquées par la commission d'enquête parlementaire sur l'exploitation des chemins de fer furent présentées en 1883 par M. Baccarini, ministre des travaux publics. Modifiées par son successeur, M. Genala, elles ont été votées en 1885 par les Chambres italiennes (1).

Du réseau d'État et de quelques lignes qui devront être rachetées, les conventions italiennes de 1885 forment deux grands réseaux d'environ 6,000 kilomètres (dont 4,000 kilomètres en exploitation) pour chaque réseau; ils sont séparés par les Apennins et concédés aux compagnies de l'Adriatique et de la Méditerranée, avec une ligne commune, celle Milan à Chiasso, qui est la voie d'accès au Saint-Gothard (2). Ces deux compagnies sont concessionnaires pour une période de 60 ans, divisée en trois périodes de 20 ans, avec droit de dénoncer le contrat deux ans d'avance au terme de chaque période. Elles doivent fournir le matériel roulant et racheter celui de l'État. Les tarifs qui seront fixés par une loi pour les tarifs généraux et par des décrets pour les tarifs spéciaux, pourront être abaissés si les produits nets dépassent un certain taux; tant que les produits nets n'auront pas atteint le taux fixé, les abaissements imposés par l'État entraîneront une indemnité au profit de la compagnie.

(1) Loi du 27 avril 1885. Voir sur ces conventions le *Bulletin du ministère des travaux publics* (1884, tom. I, p. 160 et 1885, tom. I, p. 302, et tom II, p. 288), et la *Revue d'administration,* mai 1885, p. 110.

(2) Il y a en outre un grand réseau Calabro-Sicilien d'environ 1,100 kilomètres, dont 600 kilomètres en exploitation.

Sur les produits brut, la compagnie fait certains prélèvements pour les fonds de réserve créés par les conventions et destinés à couvrir les dommages résultant de cas de force majeure, à entretenir la voie, à renouveler le matériel (1), et à créer une caisse pour les accroissements patrimoniaux. Le reste du produit brut est partagé entre l'État et les compagnies. La proportion dans laquelle est partagée la recette brute entre les fonds de réserve, les compagnies et l'État, est variable. Au-dessous d'un certain produit, appelé produit initial par les conventions, et fixé à 112 millions pour le réseau de la Méditerranée et à 100 millions pour le réseau de l'Adriatique, on attribue 10 0/0 aux divers fonds de réserve, 62 1/2 0/0 aux compagnies et 27 1/2 0/0 à l'État. Au-dessus du produit initial jusqu'à concurrence d'un excédent de 30 millions, la proportion est de 16 0/0 aux réserves, 56 0/0 aux compagnies et 28 0/0 à l'État. Si l'excédent des recettes brutes au-dessus du produit initial dépasse 50 millions, la proportion du partage reste la même pour les réserves et la part de l'État, mais la part des compagnies est réduite à 50 0/0, et on consacre 6 0/0 à des réductions de tarifs (2). — En outre, l'État se réserve une part dans les bénéfices quand le revenu dépasse 7 1/2 0/0 du capital-actions versé, impôt sur les revenus mobiliers non déduit.

Les conventions prévoient le rétablissement d'un réseau

(1) Les conventions fixent le chiffre minimum de la portion des fonds de réserve qui sera attribuée aux compagnies en représentation de l'usure du matériel.

(2) Pour le réseau Calabro-Sicilien, les mêmes règles sont applicables ; mais la part dans les recettes brutes attribuée aux fonds de réserve et à la compagnie est plus élevée ; celle de l'État est au contraire moins élevée.

complémentaire aux frais de l'État, que les compagnies s'engagent à construire, et les conventions fixent à environ 100 millions le maximum des constructions annuelles qui pourront être confiées aux compagnies; la compagnie s'engage à faire l'avance des fonds nécessaires, si le Gouvernement juge que l'émission des obligations destinées à faire face aux dépenses de construction ne peut se faire à un taux convenable.

Les compagnies seront remboursées de leurs avances par des annuités. Elles seront chargées de l'exploitation du réseau complémentaire pour le compte de l'État moyennant une redevance fixe de 3,000 francs par kilomètre et la moitié de la recette brute jusqu'à 15,000 francs. Lorsque les recettes auront atteint ce chiffre, les lignes du réseau complémentaire seront incorporées dans le réseau ordinaire des compagnies.

La part de l'Etat dans les recettes ne couvrira pas l'intérêt des capitaux dépensés pour le rachat et la construction de son réseau. Il y a dans ce résultat une subvention d'une nature spéciale, qui se trouvera fréquemment dans les conventions conclues avec des compagnies fermières. L'Etat garde à sa charge une partie des capitaux qu'il a dépensés; sa subvention est variable et est égale pour chaque exercice aux charges du capital d'établissement non couvertes par sa part dans les recettes. Cette subvention a une tendance à s'accroître par suite de l'insuffisance des nouvelles lignes; elle a aussi une tendance à diminuer par suite du développement du trafic, si l'Etat ne profite pas de l'augmentation des recettes pour opérer des réductions de tarifs.

L'Italie, en prévision de la construction d'un réseau complémentaire par l'Etat, avait mis, par une loi du 29

juillet 1879 (1), une partie des dépenses de ce réseau à la charge des provinces et des communes. Les chemins de fer étaient divisés en quatre classes. Les provinces ne devaient pas contribuer aux dépenses des chemins de fer de 1re classe, mais elles devaient contribuer aux dépenses des lignes des autres classes, de la 2e classe pour 1/10e, de la 3e classe pour 1/5e et de la 4e classe pour une part variable et fixée à 4/10es de la dépense kilométrique jusqu'à 80,000 francs; à 3/10es de cette dépense de 80,000 francs à 150,000 francs et à 1/10e au-dessus de 150,000 francs. Les provinces pouvaient se décharger d'une partie de la dépense sur les communes et avaient droit à une part des bénéfices. Les conventions de 1885 ont maintenu la contribution des provinces et des communes; mais elles l'ont réduite aux 3/4 de la somme fixée en 1879, sous réserve du renoncement des provinces à leur part de bénéfices (2).

Les conventions de 1885 ont unifié le régime des chemins de fer italiens; il ne reste plus que des concessions peu importantes en dehors des deux nouveaux réseaux et du réseau Calabro-Sicilien; cependant il subsiste encore des compagnies qui peuvent jouir d'une garantie antérieurement accordée. La compagnie des chemins de fer sardes, par exemple, a, en 1877, obtenu la garantie de l'intérêt et de l'amortissement des obligations, et par une clause spéciale, le Gouvernement a pris une hypothèque de 50 millions sur les lignes construites et à construire (3).

(1) *Annuaire de législation étrangère* de 1880, pag. 373.
(2) Loi italienne du 27 avril 1885, art. 18.
(3) *Annuaire de législation étrangère* de 1878, pag. 326.

II.

Nous avons vu les diverses formes du concours financier que l'État a apporté aux compagnies de chemins de fer, soit en France, soit à l'étranger. Nous voudrions, pour terminer cette étude, examiner les divers systèmes de subventions employés dans les pays soumis au régime des concessions.

Nous laisserons de côté la subvention spéciale aux compagnies fermières, qui consiste dans la remise faite par l'État à la compagnie d'une partie des charges des capitaux employés par lui à la construction des lignes affermées. Cette subvention, que nous avons déjà eu l'occasion de signaler, n'est applicable qu'aux compagnies fermières, et il n'en peut être question sous le régime des concessions. Elle ne peut donc être justifiée que dans les pays où l'État a été amené, par les circonstances politiques ou par la rareté des capitaux, à construire ou à racheter des voies ferrées. Propriétaire de ces voies ferrées, l'État, s'il ne veut pas les exploiter directement, doit, ou bien les vendre, ou bien les affermer à des compagnies moyennant une redevance fixe ou proportionnelle, et en cas d'affermage, si le trafic probable est insuffisant pour couvrir les charges des capitaux, l'État ne demande à la compagnie fermière qu'une partie de ces charges.

Parmi les subventions, il y en a qui sont en quelque sorte accidentelles et qui ne peuvent constituer un régime général pour un réseau de voies ferrées. Elles ont été adoptées comme expédients pour éviter des subventions

directes et pour faciliter des concessions. C'est le cas des lois autrichienne et hongroise de 1880, qui, pour assurer l'établissement de lignes secondaires, ont dispensé les compagnies de certaines charges, par exemple, des taxes ordinaires sur les capitaux et sur les transports, et des obligations d'effectuer gratuitement les transports de l'État et d'établir des lignes télégraphiques. C'est aussi le cas des concessions faites au Mexique avec engagement du Gouvernement de reconnaître, à l'expiration des concessions, les hypothèques prises sur les lignes construites jusqu'à concurrence d'une certaine somme; cet engagement équivaut à une subvention pécuniaire, mais le Gouvernement évite un paiement immédiat qu'il lui était peut-être difficile d'effectuer. Nous signalerons encore un expédient d'une nature analogue, dans les lois des 9 août 1847 et 6 août 1850, qui ont prolongé la durée des concessions des compagnies de Paris à Lyon, de Tours à Nantes et d'Orléans à Bordeaux, pour diminuer les charges d'amortissement.

La concession de terrains est une subvention qui a pu être très heureusement employée dans certains cas; mais elle n'est possible que dans les pays où il y a de vastes terres publiques inoccupées, auxquelles la construction de lignes ferrées doit donner de la valeur. La loi de 1842 avait adopté le principe de la concession gratuite des terrains nécessaires à l'établissement de la voie, mais cette concession équivalait à une subvention pécuniaire égale à la valeur des terrains, subvention d'une valeur parfaitement déterminée. La concession de terres publiques n'a pas le même caractère. Elle porte non-seulement sur les terrains nécessaires à l'établissement de la voie, mais aussi sur les terrains en bordure

de chaque côté de la ligne à construire. Ces terrains sont destinés à être revendus par la compagnie concessionnaire, qui, le plus souvent, devra dans ce but faciliter l'immigration. Ce mode de subvention a un grave inconvénient; il ne permet pas à la compagnie de se procurer les capitaux nécessaires à la construction, car la vente ne peut se faire que lentement, et ce n'est qu'après l'établissement de la ligne que les terrains auront acquis quelque valeur. Pour les chemins de fer d'un faible trafic, cette subvention sera donc insuffisante. Néanmoins, elle a produit d'excellents résultats en Amérique où les compagnies ont créé des agences d'immigration, facilité le peuplement des régions inhabitées, et augmenté ainsi la richesse publique. Mais il y a peu de pays qui soient dans une situation analogue à celle des États-Unis, et où la concession de vastes espaces inoccupés soit possible.

Les Gouvernements européens pourraient se servir des concessions de terres pour subventionner les compagnies chargées de construire des chemins de fer dans leurs colonies, mais seulement dans celles où la densité de la population est très faible et où la terre a peu de valeur.

Le prêt, la souscription d'actions, les subventions proprement dites et la garantie d'intérêt sont les seuls modes de concours financier qui soient toujours applicables.

En ce qui concerne le prêt consenti par l'État à des compagnies concessionnaires, il ne peut être question que du prêt à intérêt. Le prêt sans intérêt équivaudrait à une subvention pure et simple égale aux intérêts de la somme prêtée, et il serait préférable de permettre une annuité qui permettrait au concessionnaire de couvrir les charges d'un emprunt. Si une compagnie obtient un

prêt de l'État, il faut donc que le paiement des intérêts soit assuré, et pour cela l'État devra stipuler que les intérêts seront prélevés sur le produit net avant toute distribution d'intérêt ou de dividende. Il faut aussi que le remboursement du capital soit garanti par des gages sérieux et qu'il ait lieu dès que la situation de la compagnie le permettra. Dans ces conditions un prêt pourra utilement être accordé par l'État lorsqu'une compagnie, ayant des lignes en construction ou en exploitation, manquera de capitaux pour les achever ou pour réaliser des améliorations, et que sa situation financière ou l'état du marché ne permettront pas une émission.

Mais pourquoi faire avancer des capitaux à une compagnie par l'État? Le remboursement peut être parfaitement assuré; mais en fait, si la situation de la compagnie ne s'améliore pas, l'État pourra-t-il, pour se faire rembourser, poursuivre la compagnie, la faire déclarer en faillite et mettre ses lignes en adjudication? Il sera amené à transiger, à accorder des délais, à abandonner une partie de ses droits. Il serait donc préférable que l'État garantît l'intérêt et l'amortissement de la somme dont la compagnie a besoin et qu'elle demande à l'État; elle l'emprunterait pour son propre compte. Ainsi les risques de l'État seraient moindres, car ses avances seraient moins élevées. En effet, dans un prêt c'est le capital même que l'Etat avance, tandis qu'en cas de garantie il n'a à payer que l'intérêt du capital garanti, si les recettes nettes sont insuffisantes pour le couvrir, et il peut stipuler le remboursement de ses avances de garantie.

Dans les prêts consentis en France de 1837 à 1847, l'Etat ne s'est jamais réservé le droit de prélever par

privilège sur les produits nets l'intérêt des sommes prêtées. La loi du 15 juillet 1840 a même accordé à la compagnie de Strasbourg à Bâle le droit de prélever un intérêt de 4 0/0 pour les actionnaires avant le paiement des intérêts du prêt de l'Etat. Dans ces conditions, le paiement des intérêts devient très aléatoire et la garantie d'intérêt est à plus forte raison préférable.

La souscription d'actions par l'Etat n'a jamais été appliquée en France. Toutes les propositions soumises aux Chambres de 1835 à 1840 qui appliquaient ce mode de concours financier ont été repoussées. Les auteurs de ces propositions le recommandaient en disant qu'il permettrait à l'Etat de prendre part aux chances bonnes comme aux chances mauvaises de l'entreprise, d'influer heureusement sur la direction des compagnies, et, en cas de succès, d'aliéner ses actions et de rentrer dans ses capitaux. On eut néanmoins raison d'écarter les subventions sous forme de souscription d'actions. L'Etat actionnaire serait représenté par des commissaires siégeant dans le conseil d'administration et votant d'après les instructions du Gouvernement; mais cette ingérence directe de l'Etat dans l'administration des compagnies est inutile. Il a des pouvoirs de contrôle suffisants, et la réunion de l'administration et du contrôle dans les attributions d'agents de l'Etat serait assez anormale. De plus, l'Etat ne saurait prétendre avoir une situation égale à celle des autres actionnaires, car, s'il souscrit des actions, c'est pour faciliter aux compagnies la réunion des capitaux nécessaires et parce que le trafic probable ne pourra pas rémunérer tous les capitaux; sans cela son concours serait inutile. L'Etat ne devra donc demander aucun intérêt pour ses actions avant que les autres actions aient

pu recevoir un intérêt de 4 ou 5 0/0, et c'est dans l'abandon de l'intérêt de ses capitaux que consiste son concours financier. Pendant un certain temps, la rémunération de ses actions sera donc nulle ou très faible. Si l'entreprise ne réussit pas, l'Etat sera forcé de la prendre à sa charge. Si elle réussit, il touchera alors l'intérêt de ses capitaux et peut-être un bénéfice. En tous cas, s'il veut rentrer dans ses capitaux, il ne le pourra que très difficilement, même si l'entreprise est prospère, car ses actions auront une valeur inférieure aux autres actions. Elles seront grevées d'un privilège au profit des autres actions, et les acheteurs, prévoyant l'éventualité d'une crise qui diminuerait les recettes et ne leur permettrait de toucher aucun revenu, en offriront un prix bien inférieur au prix coté sur le marché pour les titres privilégiés. — La garantie d'intérêt ne présente pas tous ces inconvénients. Elle n'entraîne pas l'immixtion de l'Etat dans l'administration. Elle n'exige de l'Etat l'avance d'aucun capital. Si les résultats de l'entreprise nécessitent un recours à la garantie, les avances de l'Etat sont productives d'intérêts et remboursables, tandis que sous le régime de la souscription d'actions, si le revenu net est insuffisant pour attribuer un intérêt aux actions de l'Etat, la perte des intérêts des capitaux mis par lui dans l'entreprise est définitive. En outre, on peut joindre à la garantie une clause de partage de bénéfices au delà d'un certain revenu, et l'Etat participe ainsi, comme dans la souscription d'actions, aux chances heureuses de l'entreprise.

Les subventions proprement dites sont accordées par l'État en argent ou en travaux. La subvention en travaux correspond à une subvention pécuniaire égale à la valeur

des travaux. Lorsque l'État a donné aux compagnies des subventions en travaux, il s'est chargé de construire tout ou partie de l'infrastructure; c'était le régime général de la loi de 1842. Ainsi comprise, la subvention en travaux est éminemment propre à faciliter les concessions; elle est même préférable à ce point de vue à une subvention pécuniaire de valeur égale, car l'État se charge de la partie la plus aléatoire de l'entreprise, et la compagnie n'a plus à payer que la superstructure dont le prix de revient est facile à prévoir. Mais la subvention pécuniaire est plus avantageuse pour l'État, car elle correspond à un sacrifice parfaitement déterminé; la subvention en travaux entraîne au contraire un sacrifice indéterminé, dont l'évaluation est soumise à toutes les erreurs que peuvent entraîner des études préalables souvent incomplètes, des circonstances de force majeure et le caractère aléatoire des dépenses pour travaux d'art.

Les subventions proprement dites ont l'avantage de déterminer exactement le sacrifice de l'État, sauf quelques chances d'erreur, si la subvention est payable en travaux. De plus, elles assurent l'exécution des lignes concédées. Il a pu arriver que pour des lignes d'intérêt local des subventions ont été gaspillées sans que les concessionnaires aient achevé la construction; mais on peut éviter de semblables faits en versant les subventions promises en plusieurs termes au fur et à mesure de l'avancement des travaux et en ne payant même le dernier terme qu'après leur achèvement.

On a reproché aux subventions pécuniaires de favoriser l'agiotage. Quand on lit les discours parlementaires prononcés à l'occasion des premiers projets de concession de chemins de fer, on voit que c'est en invoquant l'encou-

ragement donné par les subventions à l'agiotage que l'on fit repousser le principe plusieurs fois proposé d'un concours financier apporté aux compagnies sous la forme de subvention pécuniaire. Lors d'une grande discussion qui eut lieu en juin 1837, Berryer disait à la Chambre : « Un chemin de fer est évalué à 80 millions. Le Gouvernement intervient; il s'oblige à faire un quart du capital. Le lendemain du vote de la loi, il y a sur la place 60 millions d'actions pour une valeur de 80 millions. Que dit le porteur de ces actions? « A quel prix voulez-vous 60 mil- « lions d'actions qui en valent 80? » — Il y a évidemment 25 0/0 de bénéfice (1) acquis par le fait de l'allocation par l'État d'un quart du capital. » D'après ce passage du discours de Berryer, lorsque l'État accorde une subvention du quart du capital nécessaire, les actions devraient monter d'un tiers de leur valeur, et des actions émises à 60 francs par exemple devraient s'élever à 80 francs. Mais il y a là une erreur. Le marché financier est plus logique que ne le supposait Berryer. On ne cote pas les valeurs d'une entreprise d'après le capital dépensé, mais d'après ce qu'il peut rapporter; et, dans l'exemple cité par Berryer, si la ligne qui doit coûter 80 millions ne doit produire qu'un revenu net de 3 millions, en supposant l'intérêt normal de l'argent à 5 0/0, les actions de la compagnie ne seront cotées qu'à une valeur totale de 60 millions. Les actionnaires ne font donc aucun bénéfice; ils peuvent seulement retirer l'intérêt normal des capitaux, qu'ils n'ont mis dans l'entreprise qu'en raison de la subvention promise par l'État.

(1) Berryer commet une erreur en disant que le bénéfice pour les actionnaires est de 25 0/0. Dans l'exemple qu'il donne, le bénéfice serait de 33 0/0.

Il est donc inexact de prétendre que les subventions pécuniaires favorisent l'agiotage. Cela peut arriver, dans le cas par exemple où l'État accorderait au concessionnaire une subvention inutile ou trop élevée. Il serait alors vrai de dire que les actions ont acquis une valeur supérieure au prix d'émission et que l'allocation d'une subvention, en procurant un bénéfice réel aux actionnaires, a donné un aliment à la spéculation. Mais si l'État n'accorde que la subvention nécessaire, déterminée d'après le prix d'établissement de la ligne et son revenu probable, on ne pourra lui reprocher d'avoir encouragé l'agiotage. Seulement il faut reconnaître que l'évaluation des dépenses d'établissement et du revenu probable est susceptible de nombreuses erreurs, et il en résulte un inconvénient présenté par toute subvention pécuniaire, la difficulté de proportionner le concours de l'État aux besoins de la compagnie.

Les subventions pécuniaires ont d'autres inconvénients plus sérieux. Elles n'assurent pas toujours l'exécution des lignes concédées. Si l'État concède un réseau d'une certaine importance à une compagnie, en admettant même qu'il ait pris des précautions pour empêcher le gaspillage des subventions, il peut arriver que les premiers résultats de l'exploitation soient défavorables. Les valeurs et le crédit de la compagnie baisseront, et elle ne pourra se procurer les fonds nécessaires à l'achèvement de son réseau. L'État sera alors forcé d'intervenir et, et s'il ne veut pas racheter, d'augmenter les subventions primitives ou de garantir les emprunts nécessaires. De plus, les subventions accordées n'assurent aucun revenu aux capitaux que la compagnie devra se procurer. En raison de ce caractère aléatoire de l'entreprise, la compagnie, ne pou-

vant s'adresser aux capitaux de l'épargne qui recherchent des placements de toute sécurité et consentent dans ce but à toucher un intérêt assez faible, devra recourir aux capitaux de spéculation qui recherchent de gros bénéfices. Elle ne pourra donc placer ses titres qu'en offrant un intérêt assez élevé. Enfin l'État, après avoir facilité la construction par ses subventions, n'est nullement certain que les lignes construites seront exploitées. Les résultats de l'exploitation peuvent être inférieurs aux prévisions, les produits nets peuvent être insuffisants pour payer l'intérêt des obligations émises, et la compagnie, menacée d'une déclaration de faillite, s'adressera à l'État pour obtenir de nouvelles subventions ou une garantie d'intérêt. Avec le régime des subventions, l'État est donc exposé à des sacrifices incessants pour assurer l'exploitation. S'il ne consent pas à les faire, la compagnie sera forcée d'interrompre son exploitation, et alors l'État devra s'en charger .après avoir mis les lignes sous séquestre ou après les avoir rachetées. C'est ce qui s'est produit pour les lignes secondaires de la région de l'Ouest. Les compagnies avaient obtenu des subventions pécuniaires. Ne pouvant tenir leurs engagements, elles sollicitèrent une garantie d'intérêt en 1875. L'État refusa, mais il fut forcé de les racheter.

Les inconvénients que nous venons de signaler doivent faire écarter les subventions en capital pour les lignes concédées à des compagnies nouvelles ou aux anciennes compagnies dont la situation financière acquise ne garantirait pas l'exécution de leurs engagements. Mais lorsque l'État traite avec des compagnies prospères, ayant une situation bien assurée et jouissant d'un crédit incontesté, alors nous admettrions très bien le principe des

subventions en argent, si les lignes à concéder doivent n'avoir qu'un trafic très faible, insuffisant pour couvrir les charges d'intérêt. La situation de la compagnie contractante fait disparaître les principaux inconvénients des subventions pécuniaires et l'État n'a aucune crainte à avoir au sujet de l'exécution des engagements pris par la compagnie.

Il nous reste à parler de la garantie d'intérêt. Le concours financier de l'État, sous forme de garantie, nous paraît supérieur à tout autre système de subvention. Il est proportionnel aux besoins de la compagnie. Il facilite la réunion des sommes nécessaires à la construction, car les capitalistes, certains de ne courir aucun risque, offriront leurs capitaux à des conditions avantageuses et au taux d'intérêt le plus réduit qui existera sur le marché. Il développe l'esprit d'association. En créant des valeurs de premier ordre, il encourage l'épargne et permet de réunir les petits capitaux, qui resteraient improductifs plutôt que de s'engager dans des entreprises aléatoires. Il assure l'exécution et l'exploitation des chemins de fer concédés. Enfin, il a sur les subventions en capital, qui constituent pour l'Etat un sacrifice définitif, l'avantage de n'entraîner que des avances remboursables, et le remboursement de ces avances est sérieusement garanti, quand les concessions ont, comme en France, une durée suffisante. L'augmentation successive et indéfinie du trafic, amenée par l'accroissement de la population et par le développement de la production et de la consommation, permettra aux compagnies de réaliser un produit net assez élevé pour couvrir toutes leurs charges; elles cesseront alors de réclamer la garantie de l'Etat et pourront rembourser

les avances antérieurement faites. La période de remboursement commençait déjà lorsque la crise actuelle et la concession de nouvelles lignes infructueuses ont nécessité un nouvel appel à la garantie; mais ce n'est qu'une situation transitoire. Elle disparaîtra avec la crise qui l'a produite, et même, si la crise devait être longue, si toutes les grandes compagnies ou plusieurs d'entre elles devaient recourir à la garantie pendant dix ans encore, peut-être jusqu'à la fin de ce siècle, n'auraient-elles pas le temps de rembourser toutes leurs avances, puisque leurs concessions ne doivent expirer que de 1950 à 1960? L'Etat a du reste dans le matériel roulant qu'il doit payer aux compagnies à la fin des concessions un gage qui était estimé à près de 900 millions au 31 décembre 1881 (1) et qui augmentera certainement de valeur. De plus, les circonstances pourront peut-être favoriser un remboursement anticipé des garanties; les conventions de 1883 en sont la preuve.

On a adressé de nombreuses critiques au système de la garantie d'intérêt, mais ces critiques ont été le plus souvent dirigées contre des combinaisons accidentelles. C'est ainsi que l'on a blâmé le taux forfaitaire admis en 1859, qui a permis aux compagnies de distribuer un dividende supérieur au dividende prévu dans le calcul du revenu réservé. Nous avons déjà fait remarquer l'inexactitude de cette critique. Le forfait de 1859 a été favorable aux compagnies. Il eût tout aussi bien pu leur être nuisible. Du reste, la garantie au taux réel des emprunts, réclamée par plusieurs économistes, a été subs-

(1) M. Picard, *Les chemins de fer français*, tom. IV, pag. 1003.

tituée dans les conventions de 1875 et de 1883 au taux forfaitaire précédemment établi.

Nous n'avons à nous occuper que des critiques adresées au principe même de la garantie. On lui a reproché de créer des valeurs égales, sinon supérieures, à celles de l'État, d'encourager la création d'entreprises mal étudiées, de nécessiter un contrôle financier, et de désintéresser les concessionnaires d'une bonne administration.

Nous ne voyons aucun inconvénient à ce qu'il y ait des valeurs de chemins de fer aussi sûres que celles de l'État.

Ce serait plutôt un heureux résultat de la garantie. Plus il y aura de valeurs de toute sécurité, plus l'épargne sera facilitée, et nous aimons mieux voir les capitaux de l'épargne confiés aux compagnies de chemins de fer qu'aux Caisses d'épargne de l'État; l'accroissement continu de la dette du Trésor envers les Caisses d'épargne devient un danger pour les finances publiques, et cette dette augmenterait encore plus rapidement, si les émissions d'obligations faites au guichet ouvert par les compagnies de chemins de fer n'absorbaient pas chaque année plusieurs centaines de millions (1).

Nous reconnaissons que la garantie peut encourager la création d'entreprises mal étudiées ou inutiles; mais il en est de même pour tout système de subvention, et c'est au Gouvernement qu'il appartient de n'accorder son concours qu'à des entreprises sérieuses et utiles.

Le contrôle financier est un inconvénient de la garantie;

(1) En 1884, les compagnies ont émis 2,044,000 obligations, d'une valeur nominale de 500 francs, qui ont produit environ 750 millions (*Économiste français*, 21 mars 1885 . En 1885 elles ont émis 750,752 obligations qui ont produit 283 millions (*Économiste français*, 27 février 1886).

mais toute subvention nécessite un contrôle. Il est vrai que la subvention pécuniaire n'oblige l'État qu'à un contrôle restreint, celui de l'emploi des sommes payées à titre de subvention; mais le prêt et la souscription d'actions demandent le même contrôle que la garantie d'intérêt. Le contrôle aura du reste l'avantage de permettre à l'État la surveillance de la gestion financière des compagnies. Cette surveillance est particulièrement indispensable en France, car dans notre législation les obligataires ne sont représentés dans les conseils d'administration et n'ont aucun droit de contrôle, et cependant le capital-obligations est bien supérieur au capital-actions (1).

Les seuls reproches sérieux que l'on ait faits à la garantie d'intérêt, c'est de mettre les risques de l'entreprise à la charge de l'État, de ne pas intéresser suffisamment les compagnies à exploiter économiquement et de transformer ainsi les compagnies en « régisseurs désintéressés » de l'État. Nous avons déjà réfuté ces critiques à propos des conventions de 1859. Il ne faut pas oublier que les avances de garantie sont remboursables, que les compagnies n'ont pas la liberté de disposer de leurs produits nets avant remboursement total de ces avances et qu'à l'expiration des concessions, ou en cas de rachat, l'État compensera la dette des compagnies au titre de la garantie avec les sommes qu'il leur devra pour reprise de leur matériel. Le recours à la garantie est un danger sérieux pour les

(1) Au 31 décembre 1882, le capital réalisé des six grandes compagnies était de 9 milliards et demi, dont 1,475 millions d'actions et 8,025 millions d'obligations (pour la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée les 9 dixièmes du capital sont en obligations). Aujourd'hui le capital-obligations des six grandes compagnies doit dépasser 9 milliards et le capital-actions ne s'est pas augmenté.

compagnies. « C'est en somme, comme l'a très justement dit M. Gaston Bazille dans son rapport au Sénat sur les conventions de 1883, une ouverture de crédit qui se paie assez cher, une traite du présent sur l'avenir. » Les compagnies ont donc intérêt à éviter tout recours à la garantie, à s'en libérer le plus tôt possible, si elles sont forcées de la réclamer, et à rembourser les sommes avancées pour pouvoir augmenter leur dividende. En outre, les compagnies, qui ne jouissent pas de la garantie jusqu'à la fin de leur concession, doivent se préparer à faire face avec leurs seules ressources à toutes leurs charges d'intérêt pour pouvoir maintenir le dividende réservé ou garanti même après l'expiration de la garantie. Il nous semble donc inexact de dire que les compagnies n'ont aucun intérêt à administrer économiquement. L'expérience prouve le contraire. Les compagnies ont toujours évité autant que possible d'avoir recours à la garantie. Elles ont usé avec la plus grande réserve de la faculté d'imputation au compte de premier établissement des insuffisances des nouvelles lignes. La compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, par exemple, sur près de 52 millions d'insuffisances de 1876 à 1882 n'en a imputé au compte de premier établissement qu'un dixième et a fait ainsi supporter aux dividendes 46,700,000 fr. d'insuffisances qu'elle eût pu porter à ce compte de premier établissement pour augmenter ses dividendes. N'est-ce pas la preuve d'une bonne administration? Les économies réalisées en 1884 par toutes les compagnies, qui se sont élevées jusqu'à 8 millions pour le Nord et jusqu'à 9 millions et demi pour le Paris-Lyon-Méditerranée, ne sont-elles pas une nouvelle preuve d'excellente gestion ?

Il est vrai, comme on le prétend, que la garantie met

dans une certaine mesure les résultats de l'exploitation à la charge de l'État; mais nous croyons que c'est le mode de concours le moins onéreux pour les finances publiques, et le plus efficace pour assurer la construction et l'exploitation des chemins de fer. Il laisse à la charge des compagnies une assez grande responsabilité financière pour assurer une exploitation économique, et par la solidarité d'intérêts qu'il crée entre elles et le Trésor, il donne à l'État une part importante dans les bénéfices. Au lieu d'appeler les compagnies des régisseurs désintéressés pour le compte de l'Etat, il serait donc plus exact de voir en elles les régisseurs intéressés du réseau français.

La garantie d'intérêt pourra quelquefois être insuffisante. C'est ainsi qu'en France, l'Etat a dû, quand il concédait aux compagnies des lignes d'un très faible trafic, leur accorder, outre la garantie d'intérêt de leurs dépenses, une subvention en argent ou en travaux. Mais le plus souvent, la garantie d'intérêt, surtout si elle est appliquée à tout le capital social, suffira pour permettre la concession des lignes utiles. Elle a suffi pour les compagnies qui, depuis une dizaine d'années, se sont chargées de la construction du réseau algérien, et cependant ces lignes ne donneront pendant longtemps qu'un faible produit. Elle suffira encore pour toutes les petites lignes à voie étroite qui seront nécessaires pour compléter le réseau français.

La garantie d'intérêt qui, jusqu'en 1874, avait été réservée aux grandes compagnies, a d'abord été étendue aux compagnies algériennes. Depuis 1880, elle est devenue le mode normal de subvention pour les lignes d'intérêt local, et il est probable qu'elle sera appliquée aux petites compagnies secondaires qu'il sera utile de créer,

et pour lesquelles le concours financier de l'Etat sera indispensable. Il est difficile de ne pas approuver cette tendance à employer de préférence la garantie d'intérêt, car c'est le mode de concours le moins onéreux pour l'Etat, et c'est le seul qui donne aux compagnies concessionnaires un crédit solide, leur permettant de réunir les capitaux nécessaires à un taux d'intérêt peu élevé.

POSITIONS.

I. — POSITIONS PRISES DANS LA THÈSE.

DROIT ROMAIN.

I. — La réserve de l'usufruit se sous-entendait dans le legs de propriété, quand il y avait un légataire d'usufruit et que le testateur avait attribué par un legs spécial une part d'usufruit au légataire de la propriété.

II. — Le nu-propriétaire ne pouvait entre-vifs constituer un droit d'usufruit. Il le pouvait au contraire par legs; et le legs était alors valable, même si l'usufruit existant ne s'éteignait qu'après l'adition de l'hérédité du nu-propriétaire.

III. — Dans le droit civil l'*in jure cessio* était le seul mode d'acquisition entre-vifs qui fût toujours applicable à l'usufruit.

IV. — Quel que fût le mode employé pour constituer l'usufruit, et que la constitution eût lieu *per translationem* ou *per deductionem*, les modalités résolutoires étaient toujours possibles.

V. — L'usufruit constitué par legs pouvait être affecté de modalités suspensives.

VI. — L'usufruit constitué par *in jure cessio* ne comportait aucune modalité suspensive.

VII. — L'usufruit constitué dans une adjudication pouvait être affecté d'un terme suspensif, mais non d'une condition suspensive.

VIII. — Dans le droit classique, les modalités suspensives ne pouvaient affecter l'usufruit établi *per deductionem* dans la mancipation, l'*in jure cessio* et la tradition.

IX. — Sous Justinien, les modalités suspensives étaient possibles quand l'usufruit était constitué *per deductionem* dans la tradition.

X. — Il faut étendre à l'usufruit les règles spéciales de la *præscriptio longi temporis*, qui étaient applicables aux servitudes prédiales.

XI. — Les pactes et stipulations ne pouvaient être employés pour constituer un droit réel d'usufruit.

DROIT FRANÇAIS.

I. — Les insuffisances des lignes concédées aux grandes compagnies de chemins de fer par les conventions de 1883 doivent rester à leur charge.

II. — Les compagnies peuvent demander le remboursement en capital des lignes rachetées au prix de premier établissement.

III. — Les subventions de l'État ne sont pas comprises dans le prix des lignes rachetées au prix de premier établissement.

IV. — L'État ne peut, en cas de rachat, diminuer l'annuité de rachat pour se rembourser des avances de garantie, si ces avances dépassent la valeur du matériel roulant.

V. — La durée de garantie d'intérêt n'a pas été modifiée en 1883 pour les compagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée.

VI. — La durée de la garantie a été prolongée jusqu'à l'expiration des concessions pour les compagnies du Midi et d'Orléans.

VII. — Elle a été prolongée jusqu'au 31 décembre 1934 pour l'Est et jusqu'au 31 décembre 1935 pour l'Ouest.

II. POSITIONS PRISES EN DEHORS DE LA THÈSE.

DROIT ROMAIN.

I. — La loi 4, pr., Dig., *De servitutibus* (VIII, 1) n'est pas applicable à la constitution d'une servitude par legs.

II. — Le *furtum* peut exister sans que la chose volée ait un possesseur au moment du vol.

III. — Le fidéjusseur qui a désintéressé le créancier a droit à la cession d'actions pour recourir contre ses cofidéjusseurs.

IV. — C'est à la nature du fonds dominant qu'il faut s'attacher pour déterminer si une servitude prédiale est urbaine ou rurale.

DROIT CIVIL.

I. — L'époux qui demande le divorce pour condamnation de son conjoint à une peine afflictive ou infamante, est dispensé par l'article 261 d'assigner son conjoint devant le tribunal, suivant le droit commun.

II. — La prescription de 10 à 20 ans est inapplicable aux servitudes.

III. — Le second mari de la femme qui conserve indûment la tutelle, est soumis à l'hypothèque légale de l'article 2121.

IV. — On ne peut condamner le débiteur d'une obligation de faire à des dommages et intérêts fixés à une certaine somme par chaque jour de retard pendant un certain délai, si ces dommages et intérêts ne sont pas définitivement acquis au créancier et ne constituent qu'une menace pour forcer indirectement le débiteur à l'exécution, le tribunal devant, après le délai fixé, statuer sur les dommages et intérêts et en déterminer le montant d'après le préjudice réel résultant du retard dans l'exécution ou de la non-exécution.

DROIT COMMERCIAL.

I. — Après le vote de l'assemblée générale des actionnaires qui autorise la conversion en titres au porteur des titres d'actions libérés de moitié, les porteurs ultérieurs, même ceux qui sont porteurs au moment de l'appel de fonds, ne sont plus tenus personnellement. Seuls, les porteurs antérieurs au vote de conversion restent tenus pendant deux ans à partir de ce vote.

II. — La loi du 24 juillet 1867 est applicable aux sociétés civiles constituées sous la forme de l'anonymat ou de la commandite par actions, non-seulement en ce qui concerne les formalités auxquelles cette loi assujettit les sociétés, mais aussi en ce qui concerne les sanctions civiles ou pénales dont elle frappe la violation de ses prescriptions.

DROIT CONSTITUTIONNEL.

I. — Le Sénat ne peut rétablir au budget les crédits rejetés par la Chambre, à moins que la suppression de ces crédits ne doive entraîner indirectement l'abrogation d'une loi.

II. — Les Chambres peuvent limiter le pouvoir de révision de l'Assemblée nationale, en décidant, suivant l'article 8 de la loi du 24 février 1875, qu'il y a lieu de réviser certains articles déterminés des lois constitutionnelles.

Vu par le Président de la thèse,
CH. LYON-CAEN.

Vu par le doyen :
CH. BEUDANT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES.

DROIT ROMAIN.

DES MODES D'ACQUISITION DE L'USUFRUIT.

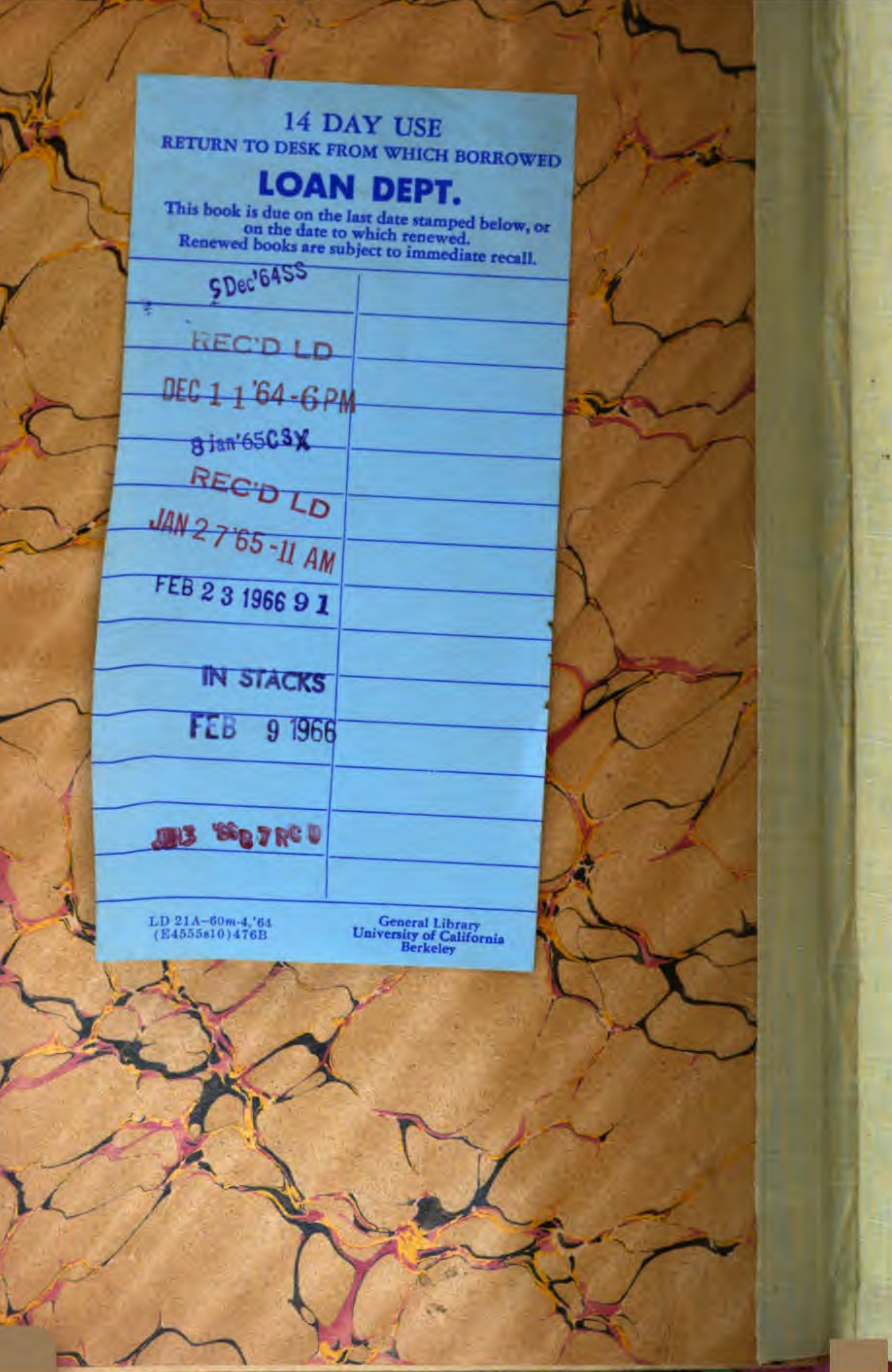
DROIT FRANÇAIS.

ÉTUDE SUR LES CONVENTIONS FINANCIÈRES CONCLUES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER.

BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.



BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.


14 DAY USE
RETURN TO DESK FROM WHICH BORROWED
LOAN DEPT.
This book is due on the last date stamped below, or
on the date to which renewed.
Renewed books are subject to immediate recall.
5 Dec'64SS
REC'D LD
DEC 11'64-6PM
8 Jan'65CSX
REC'D LD
JAN 27'65-11 AM
FEB 23 1966 9 1
IN STACKS
FEB 9 1966
LD 21A-60m-4,'64
(E4555s10)476B
General Library
University of California
Berkeley



